90-05134/

Annual Report
Information Commissioner
1989-90

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
FAX (613) 995-1501

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. IP20-1/1990

ISBN 0-662-57515-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa, Ontario

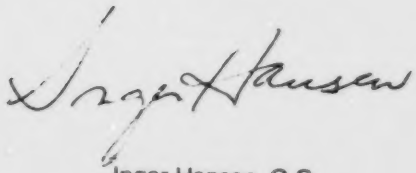
May 1990

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1989, until March 31, 1990.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

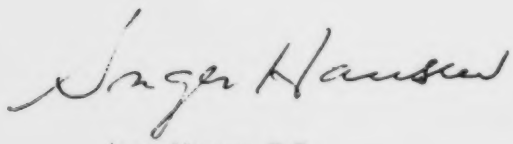
May 1990

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1989 until March 31, 1990.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

CONTENTS

The Seventh Annual Report - Introduction 1
Seven Years of Seasoning 2
Dilemmas, Doubts and Other Difficulties 3
Where Do We Go From Here? 4

Seven Years' Experience 6
Office's Backlog of Complaints 6
Delays in Release of Records by Government Institutions 8
Public Education 10
Access Coordinators 11
Third Party Rights 13
Fees 15
International Affairs and National Defence 18
Severance 18
Recommendations and Consultations 19
Personal Information 20
Cabinet Confidences 21
Attitudes 23
Statutory Prohibitions Against Disclosure 24
Court Review 26

Complaints 30
The Numbers 30
Terminology 30
Categories 31
Findings 32
Dispositions 32
Results 32
How Do Our Findings Reflect on the Government Institution? 34

Case Summaries 38

Federal Court Review 49

Accessibility 67
Appearances 67
Inquiries 69

Corporate Management 72

THE SEVENTH ANNUAL REPORT - INTRODUCTION

This annual report covers April 1, 1989, to March 31, 1990, and concludes the seven-year term of Canada's first Information Commissioner.

This report recounts not only the activities of our office for 1989-90 but provides a look at what has happened since operations began. It includes a summary statement of our experience with the Act, a synopsis entitled "Seven Years' Experience," a description of some complaint investigations completed during 1989-90 and the usual statistical information in "Complaints". There is a section, "Accessibility," which describes our relations with the public, followed by our report on proceedings in the Federal Court. Finally there is the report prepared by Corporate Management which provides services for both the Privacy Commissioner's office and our own.

References used throughout this report need some identifying explanation. They are: The Standing Committee—this refers to the Standing Committee on Justice and Solicitor General, which was appointed pursuant to Section 75 of the *Access to Information Act; Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, is the report of the Standing Committee's review of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act; The Steps Ahead* refers to *Access* and *Privacy: The Steps Ahead*, Canada, 1987, which was published by the Department of Justice in response to *Open and Shut*.

SEVEN YEARS OF SEASONING

The Commissioner: What was said

*The **Access to Information Act** provides that any Canadian who has been denied access to a document he has requested under the Act, who has failed to obtain the requested document within the prescribed time or who feels the fees charged are excessive, may lodge a complaint with the Information Commissioner...I believe that this will happen in most cases and that no longer being required to institute an action at law will save Canadians both time and money. It will always be possible to appeal to the Federal Court in those cases where the problem has not been solved.*

Of course the Information Commissioner is an officer reporting directly to Parliament. Being entirely free of the executive, the Commissioner will be at liberty to recommend release of government information, criticize the actions of the executive taken under the Act, table her recommendations in Parliament and take government institutions to court herself to obtain the release of information.

The Honourable Mark R. MacGuigan, Q.C., P.C., M.P.
May 27, 1983
Minister of Justice
Addressing the House of Commons moving
the appointment of the Information Commissioner

After seven years as Information Commissioner, I remain convinced that:

- The political will in support of freedom of information could be stronger.
- The bureaucratic resistance to freedom of information could be weaker.
- The tendency to withhold government information should give way to attitudes favouring its disclosure.
- Coordinators need sufficient resources and greater deputy minister support to fulfill their difficult task and to properly advise their institutions.
- Some institutions lack the resources to comply adequately with the Act; some need to streamline their access requests procedures.
- Delays and reluctance to sever are the biggest obstacles to compliance with the Act.
- Delays and extensions of time for release should not be used to temporarily avoid disclosure.
- To allow institutions to deny access requests on the ground that they are abusive, could lead to abuse of the right to refuse access and could further delay access requests responses.

- The public needs more information about access rights. More resources and adequate funding should be allocated to public information programs to be carried out by the Commissioner and government institutions.

- Our mediation process requires time and patience on the part of those involved; but mediated results may have a greater impact on attitudes than formal findings.

- The recommendations of the Parliamentary Committee have not received the support warranted. There should be further implementation.

Dilemmas, doubts and other difficulties

Difficulty in securing compliance with the Act can be partly attributed to the existence of diverse interests pulling in different directions. For example:

- Cabinet ministers preserve the secrecy of deliberations and of decisions yet to be announced. However, by not disclosing background information the opportunity to demonstrate that compromises are often necessary may be lost.

- A reluctance to disclose records that may create misleading impressions is understandable. However, suitable explanations could enhance the public understanding of Government decisions.

- Some public servants are uneasy because they believe records disclosure may constitute a violation of their oaths of secrecy. Further, they may fear such disclosure could embarrass their minister and they see their first task as protecting the minister. They may also fear premature announcement or discussion of new programs or prejudice to programs. Some may fear disclosure of reports prepared in haste and under stressful conditions, or fear the publication of conclusions, advice or opinions that no longer reflect official views.

- Some ministers and public servants believe that policy advice will be less frank and forthcoming as the result of access to information.

- Users of the Act, such as journalists, academics, special interest groups, and business people who may all require timely disclosure become frustrated and cynical over "censored reports," endless delays and reputed high costs. Historians who before 1982 were often trusted to leaf through unreviewed records have lost such informal means of access. Future historians may lose interesting, subjective information because the inevitable effect of the Act is that many records become "sterile" or "access proof."

- Our office must balance competing rights and interests, respect all the players, treat them with dignity, take their concerns seriously, provide fair procedures and, in the end, reach equitable solutions within the law. It is impossible to make all the players happy all of the time...

Where do we go from here?

A free, mature society should have sufficient trust in its people to say: there is very little information that cannot be shared with the public but if a greater public interest demands that certain information remain secret, reasons and a right of independent review of decisions to withhold will be provided. Canada made such a statement when it enacted the *Access to Information Act* in 1982.

As it stands, the Act creates a right of access to records subject to limited and specific exemptions. It provides a two-stage review process: first to an independant Information Commissioner and second, in respect of refusal of access, to the Federal Court of Canada. The Canadian Act compares favourably with similar laws in other jurisdictions.

There is, as always, room for improvements. However, instead of condemning the Act as they once did, members of the public now seek to learn how to use it effectively and they make complex, less generalized complaints. Besides, public servants are now more interested in increasing their understanding of the Act and many accept it as a social good and a fundamental democratic right.

One improvement which would be a signal to the Canadian public that the Government does take freedom of information seriously would be incorporation into the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of the public's right to know. Sweden has incorporated access to information in its Constitution, the Republic of India is planning to do so, Canada might wish to do the same.

In the foreword to *The Charter of Rights and Freedoms: A Guide for Canadians*, the Right Honourable Brian Mulroney, Prime Minister of Canada, noted in 1987 that the "...Charter does not provide an exhaustive list of all of the rights and freedoms enjoyed by Canadians. Others, such as federal access to information rights, are to be found in statute law." Commenting on the values expressed in the Charter, the Prime Minister said that they have "served over the years as the basis for an open and tolerant society...."

Fundamental human rights now entrenched in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were originally embodied in a statute, the *Canadian Bill of Rights*. Those rights included the right to freedom of speech and of the press. Freedom of expression, including freedom of the press and other media of communication, is now protected by the Charter with other fundamental rights and freedoms. Is it not reasonable to place the right to know (subject to express and limited exception) in the Charter? Does freedom of information not deserve a place alongside the right to freedom of expression and the right to vote in elections? Is freedom of information not equal in importance to freedom of expression? Is freedom of information not essential to the full enjoyment of our democratic rights?

Such an addition to the Charter would be a major step forward.

SEVEN YEARS' EXPERIENCE

Why an annual report? The short answer is that the *Access to Information Act* requires the Information Commissioner to report to Parliament every year. It is one of the mechanisms by which the office accounts for the discharge of its responsibilities and its expenditure of public funds.

But there are other purposes served by our annual reports. Those who have complained to us, and the public as well, should be able to read about what we have done or tried to do, where we have succeeded and where we have failed, and, very importantly, how we think access to information improvements can be achieved in the future. As I end seven years in office, I want to review the major issues that have arisen — for the most part they are reflected in previous reports — and show how our concerns have been either resolved or remain.

Office's Backlog of Complaints

The first Annual Report covered the period from July 1, 1983, to March 31, 1984. Even in that initial period, problems surfaced that were to continue and, in some cases, intensify over the years. The report spoke of about 50 cases still under investigation, but optimistically I wrote "I intend to have (the backlog) cleared up by the end of 1984." Little did I realize that a steady, sometimes dramatic, increase in complaints would preserve a backlog as the years passed, in spite of our efforts to reduce it.

The 1985-86 Annual Report repeated the material contained in our brief to the Standing Committee about the workload of the office. After providing statistics as to the number of investigators and the dates they had been appointed, the report showed that the caseload of the investigators was extremely high, considering the size of the records that had to be reviewed. Three examples were given, including one in which the files to be reviewed contained 43 volumes, each about four centimetres thick, in each of two institutions. We calculated that a workload of 15 to 20 cases would ensure a two to three month turnaround time. Clearly this could not be delivered when caseloads reached about 40 files, and the investigators spent much time managing, organizing and trying to keep files up-to-date.

Consideration of the various interests of all parties affected and the mechanics of preparing and distributing the required notices to third parties and receiving their representations also created a heavy demand on the office.

Further we found that a heavy caseload prevented investigators from following through with those departments that delayed in responding to our questions. We said this created "an inefficient cycle of non-productive contacts in which investigators and departmental staff explain to each other why nothing has happened."

In the 1985-86 Annual Report we said that it was reasonable for the public to expect an investigation to be completed in two or three months, and acknowledged that we had been able to achieve that in only about half of the cases contained in the report. We doubted that the problem could be solved simply by adding more investigators, support staff, and assistant commissioners, but we said that we were striving to resolve the problems and reduce delays to acceptable levels.

The Standing Committee contrasted the fact that a complaint under the Act must be lodged within a year after receipt of the access request, yet no limit was imposed upon the Commissioner to complete an investigation. As the Standing Committee noted, an applicant could not seek judicial review of a denial of access until the investigation was completed.

The Standing Committee said delays in our office were possibly caused initially by a shortage of personnel, while the failure of various government institutions to grasp the importance of severance was identified as accounting for a "significant volume" of delays. Another major cause of delay was considered to be the notification of third parties and the procedures involved to ensure fairness to them.

The Standing Committee hoped that there would be some reduction in delays as the Act became better understood, and thought that the recommendations it made about notifying third parties should streamline procedures in our office. It mentioned that the Commissioner had given evidence before the Standing Committee that while the average time to complete an investigation was four or five months, she hoped to reduce it to about two or three months. Although aware that imposing a specific time limitation on investigations might result in a less thorough investigation, the Standing Committee recommended that there be a limit of 60 days. If a report of the investigation was not provided within that period the Commissioner would be required to allow direct resort to judicial review. She would do this by a certificate which would simply state the investigation could not be completed within the 60 day period. The applicant could then either go to court or wait for completion of the investigation.

The 1986-87 Annual Report revealed that the backlog of 312 files under investigation would, by itself, take more than a year to complete with the resources available. We, and the complainants, were frustrated by the delays, and we supported the Standing Committee's recommendation about the certificate to be issued after 60 days. However, we were concerned that a complainant who chose to go to Court before the investigation was completed would not be in possession of all the facts relevant to the case.

The problem did not disappear. One person has made more than 2,500 complaints against the Department of National Revenue during the last couple of years and our concerns about delays remain. In the 1988-89 report we said that the time taken to achieve results was a major problem. This reporting year we completed the investigation of 3,011 complaints but have a backlog of 653 files.

Delays in Release of Records by Government Institutions

Almost from the day we began to operate it was evident that the release of information was not speedy enough to meet the needs of journalists. In the 1983-84 Annual Report we recognized that the procedures under the Act did not enable the media to meet its deadlines. However we noted that, in some instances, previous complaints had set precedents for institutions to release information that was withheld before. This, we thought, might result in a more open attitude toward subsequent requests and thus accelerate the procedure.

The cautious optimism of the 1983-84 Annual Report gave way to a realization that delays continued to be the subject of many complaints lodged under the Act. The 1984-85 Annual Report said that some users saw the delays as intentional. We wondered if the remedy for habitual delays by specific departments might lie in application to the Federal Court and "the resulting publicity." Yet, we feared that court action might prove ineffective and suggested an educational program and sufficient staff so that institutions could do the work in a reasonable time.

In early 1986 a special report was made to Parliament dealing with the period April-December, 1985. This report was in anticipation of the comprehensive review of the Act that was to be undertaken by the Standing Committee on Justice and Solicitor General. In that report we said that many delays were unacceptable to complainants and to us. We noted that among the many reasons for the delays were the size of the records to be reviewed, the time taken by departments to react to suggestions from the office and the inability of some departments to handle access requests because of a lack of adequate staff. All of this, we said, was aggravated by a lack of sympathy for the spirit of the Act.

In its report *Open and Shut*, the Standing Committee observed that the problem of inadequate record keeping and inexperienced personnel could no longer justify lengthy delays. The Standing Committee recommended that the Information Commissioner be given the power to waive all access fees if an institution failed to meet the time limits without adequate justification, and that Treasury Board and the Public Service Commission jointly study how compliance with the time limits could be enhanced.

The 1986-87 Annual Report continued to express concerns about delays. We acknowledged that it was difficult for departments to get additional resources to deal with access requests, but noted that delays frequently arose at the senior officials' level. When this happened coordinators said that the records were held up "on someone's desk" and that the coordinators were helpless to speed release.

In late 1986 we began to give priority to complaints of delays, and in 1988 a general complaint about delays was initiated by the Commissioner. The findings of the investigation were set out in detail in the 1988-89 Annual Report. Major causes were identified as:

- lack of sufficient staff in departments,
- the process necessary to get the departmental decision to give or deny access, and
- the need for consultation between government institutions.

Delays to access remains one of the major problems under the Act. Our statistics tell the story.

The number of completed delay and time extension investigations and their percentage of the total complaints are:

1984-85	1985-86	1986-87
41 27%	62 27%	80 31%
1987-88	**1988-89**	**1989-90**
167 28%	239 38%	2,142 71%

We believe access is useful and meaningful only if provided in a timely fashion. We also consider it improper and unfair for government institutions to delay release of a record simply to avoid disclosure until the last possible moment, in the hope that the information will no longer be noticed or relevant. We are aware of, and consider unfair, the practice of some government institutions of giving priority to access requestors most likely to complain, leaving others to wait even longer. The Act permits extensions for fixed periods of time when "the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution." In addition, extensions may be invoked for fixed periods if consultations are necessary and for indeterminate periods to accommodate third party procedures. No other reasons are valid. The Act provides that access delayed is considered access denied. While we are conscious of resource problems faced by a number of institutions, we cannot dismiss a delay complaint on the grounds of a shortage of government resources.

In the 1984-85 Annual Report we foresaw that we might have to resort to court action to deal with what we considered to be unreasonable delays. When gentle persuasion had little effect we commenced legal action in 1988-89. Counsel were instructed in 13 delay cases, and in all of them the records were released before the matter could be heard by the Court and in some cases the release was almost immediately after the application for review was filed. In other cases, prompt release of the records occurred when officials were subpoenaed to explain the reasons for delays. If used sparingly, compelling public servants to give formal evidence has a dramatic effect and emphasizes those points in the process where improvements ought to be made.

Preparation for court review is costly even when the application is eventually withdrawn. While we have had to continue to make applications for judicial review and to subpoena officials, we are concerned that these formal, costly and time-consuming processes should not become routine.

Three applications, each dealing with similar extensions, are noteworthy. They involved requests for free trade papers. The department invoked 120-day extensions and the Commissioner applied for a review of the length of the extension. However, the department released the records before the application was heard, but not until the extensions had expired. (1987-88 Annual Report, page 95, 1986-87 Annual Report, page 97.)

We are still waiting for the Court to rule whether a department must establish to the Commissioner's satisfaction that there were legitimate reasons for invoking the extensions when the records are released before the hearing of the application.

Third party applications to prevent disclosure of confidential business information present a separate delay problem and are dealt with under the section on third party rights.

Public Education

The first Annual Report voiced a serious concern that the public's understanding of the Act was very limited. This was not, however, the first time I had noted that the Act contained no provision giving the Information Commissioner authority to become involved in public education. During Parliamentary debate over the bill which became the Act, I suggested to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs that without an appropriate clause in the Act the necessary education funds could not be made available. At the same time I expressed uncertainty about whether the Information Commissioner was the person to conduct public education, although I was certain that the Commissioner should not be the only person. Later I recognized that third parties might fear that they might not get a fair hearing if the Commissioner was seen to favour access rights beyond the scope of the Act.

The need for public education was described again in the 1984-85 Annual Report and stressed in the 1985-86 Annual Report. It was reiterated in the Special Report for April-December 1985.

The Standing Committee, citing the Special Report, found that Canadians were largely unaware of their rights under the Act, and recommended that the Act mandate that the Information Commissioner, and Treasury Board, foster public understanding of the Act. The Government, in its response to the recommendation of the Standing Committee (contained in the *The Steps Ahead*) undertook to launch a campaign to inform the public, and also to amend the Act to provide "a public education mandate for the Office of the Information Commissioner." There have been no amendments to the Act since the Standing Committee issued its report, but funds have been provided to our office on one occasion to undertake a limited educational program.

Access Coordinators

The 1984-85 Annual Report contained our first reference to access coordinators. It was not to be the last, for their special needs and vital role in coordinating the public delivery of services under the Act proved of major continuing concern. From the outset it was recognized that "If the principles of the *Access to Information Act* are to be accepted and if the users of the Act are to be convinced of the good faith of the Government, it will in large measure be a result of the efforts of the many extremely competent access coordinators." Yet, the 1984-85 period found that already we had some erosion of the authority of the coordinators and a tendency on the part of some of them to become demoralized. We believed that a few had been subject to unjustified criticism, and feared it would appear that standing up for the principles of freedom of information would adversely affect their public service careers.

The Standing Committee said it believed the coordinators must become the primary agents for promoting effective implementation of the Act within each institution. It characterized their current training as apparently deficient, since no regular government-wide training program existed, except for *ad hoc* cooperative efforts of the Administrative Policy Branch of the Treasury Board and the Offices of the Information and Privacy Commissioners. As a result of the Committee's hearings, the Treasury Board in 1986 surveyed the roles and job satisfaction of coordinators. Its report confirmed that coordinators required strong senior management support. The Standing Committee made a number of recommendations. These included that the status and role of the coordinators be explicitly recognized in the Act, that Treasury Board address the problem of ensuring that coordinators, "who should be senior level officials wherever possible," have direct relationships with senior management and that Treasury Board organize standard formal training for coordinators.

We supported the recommendations in the 1986-87 Annual Report and urged that they be given high priority. We discussed the difficulties that coordinators face, pointing out that often they lacked the resources to do their work, and had neither moral nor legal support in their attempts to have departments comply with the Act. We were apprehensive that they would be made scapegoats, thus leaving them torn between what they saw to be their duty and what might be better for their department, their colleagues, and their careers. Also, we thought that departmental legal advisors were tending to advise against release whenever it could not be compelled, contrary to the initial instructions to coordinators that release should take place if the exemption was discretionary and there was no reason for withholding the record.

The Government, in *The Steps Ahead*, agreed that coordinators played a crucial role in the successful implementation of the legislation and undertook to develop a training package for them, enhance their guidance and support, update the requirements and duties of their positions, and emphasize their need for direct access to deputy ministers or other senior officials.

We agreed, but in the 1987-88 Annual Report emphasized that coordinators needed much more. We called for an unequivocal message from the Government that coordinators will not be blamed nor their careers be at risk, when information is released in conformity with the Act and the Government finds the result unpalatable.

The Treasury Board Secretariat published a study on the status and role of coordinators, including a draft description of the role. We applauded this work, and repeated in the 1988-89 Annual Report the most important portion of the role as described in the draft. It stated that the position required thorough knowledge of the legislation, regulations, policy and precedents, and said the coordinator must demonstrate judgment, tact, and good negotiating skills. The position was said to be an independent source of advice to the ministers and deputy ministers.

Satisfactory as we found this to be, we were less pleased by a further paragraph which proposed the coordinator be responsible for "undertaking the primary defence before the Information Commissioner and, when necessary, the Federal Court, of institutional decisions..." We would have much preferred "participated in mediation and negotiation" in lieu of "undertaking the primary defence."

By and large, however, the situation is improving. To quote one of our investigators: "Compared with this time last year, access to information staff have come around. Most of them want to comply but some get blocked from upstairs. Last year they were like management."

As was said earlier, a main reason for delays in some departments was the lack of sufficient staff in coordinators' offices. The 1988-89 Annual Report went into some detail on this aspect, including a reference to the salary levels of some coordinators. During the 1988-89 year there were many changes in coordinators as experienced people moved to better paying positions and lower-ranked positions were either left vacant or filled by inexperienced personnel. However, some departments had added positions to their access staff in recognition of the volume and complexity of the work.

Yet coordinators are frustrated with the difficulties they have in hiring new staff and they speak of a lack of support from their senior management. Our assessment is that there is an additional problem here. Senior public servants who have only occasional contact with access to information issues may not appreciate the principles of rights to access and the strict time limitations under the Act and therefore may not understand the need to deal with issues efficiently and effectively.

There is consensus among our investigators that the Treasury Board courses are helpful, that coordinators have not only gained experience with the Act and their work, but they have also become more understanding of the work that our investigators have to do. Many coordinators are now cooperative, prepared to answer our questions and more willing to assume the burden of establishing the validity of exemptions when they have been claimed. Contrary to common public belief, departments such as Canadian Security Intelligence Service, the Department of National

Defence, the Royal Canadian Mounted Police and the Department of External Affairs are routinely doing well in managing severance and generally preparing themselves for working with our investigators.

Third Party Rights

The 1984-85 Annual Report included observations on the complications caused by the requirement that third parties be informed when released information could affect their interests. A decision by the Government that the records are not releasable, followed by our dismissal of the subsequent complaint under the Act does not present a problem. If, however, the government institution proposes to release the records, or the Information Commissioner intends to recommend release, the third party must be informed and given an opportunity to make representations. In one case, had the Commissioner concluded that the records should be released, some 57,000 persons would have been entitled to notice. But even giving notice to and receiving representations from a dozen third parties or their lawyers add to the time and resources needed to deal with a complaint.

These comments were much expanded and a number of other concerns set out in our main brief to the Standing Committee.

The Act permits government institutions extensions of reply time if it is necessary to engage in third party consultations. The institutions were found to be using this provision to enter into consultations with third parties rather than serving formal notice on them. While in some circumstances this might lead to third party consent to disclosure, it does not give the third party the right to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. We recommended that the Government first decide whether it is prohibited by the Act from disclosing a record. If so, consultation may be appropriate to see whether the third party will give its consent. On the other hand, if the Government initially intends to disclose the record, we think that formal notice should be given to the third party.

We recommended broadening the third party notification procedures so that where a third party could be adversely affected by disclosure, although the record was not within the classes specified in the Act, it would be notified and have the opportunity to intervene.

Our recommendation did not, however, extend to investigating on behalf of potential third parties. We had been asked by an individual to investigate what he believed was a request under the Act for personal information about him, and he wanted us to recommend non-disclosure. We took the position that the Commissioner was not authorized to deal with such a complaint. The request, though, illustrated the need for notification to individuals or organizations that might be adversely affected by the intended disclosure of a record.

Further, we would be reluctant to deal with third party complaints since this could lead to complaints from every person who feared disclosure of information by the Government and might place the Commissioner in a situation where both the requestor and a third party could make complaints, one about the refusal, the other about a proposed release.

Our brief also dealt with whether a third party could limit a consent to disclosure by stipulating that disclosure could be made only to a particular requestor. We thought not. And we considered the effect of third party representations made after the expiration of the time limit for getting the representations in to the Government. We believed that they should be considered if the Government had not made its final decision when they were received.

The Standing Committee made four recommendations for amendments to the Act:

- a definition of "trade secrets";
- an extension of the public interest override so that it would apply to all types of third party information set out in the section;
- provision for substitutional service where many third parties were involved or the parties were outside Canada;
- a clarification that third parties had the onus of proof before the Federal Court when challenging release of confidential business information.

In *The Steps Ahead* the Government accepted the last three of these recommendations. So far as a definition of "trade secrets" was concerned, the Government undertook to consider it if a uniform definition was adopted for use in the *Criminal Code* and provincial legislation dealing with protection of trade secrets.

The 1987-88 Annual Report noted that the proposed changes would be beneficial but repeated concerns about the use of the provision for consultation rather than formal third party notice.

The 1988-89 Annual Report returned to the subject of third party rights, particularly as the procedure for dealing with them delayed the release of information. At the time of the report, there had been 133 such applications to the Federal Court since the Act came into effect. In each case the requestor could not be given the records unless the application for review was withdrawn or a judgment ordering release was given.

Applications to the Court are heard at a date fixed by the Court. A date is not likely to be fixed until one of the parties makes application for this to be done. The requestor, unless he or she chooses to become a party to the action, can not hasten the matter, and we did not believe that requestors should have to apply to be a party to the review. Yet some means should be found for expediting hearings, in view of the average time of two years from application to judgement, and an average time of one year to withdraw applications when the third party decides to abandon the case.

We concluded that the head of a government institution was obliged to see that such applications are reviewed by the Court as speedily as practical. The third party is unlikely to apply for a date since delay serves its interests.

However, in these cases the Government has already concluded that there is no exemption in the Act covering the records in question, and so it is under a statutory duty to release them. It is prevented from carrying out that duty by the filing of the application, and remains unable to do so until the application is withdrawn or judgment given.

Our report expressed concern that the Government had not brought these third party cases on for hearing expeditiously, and said that "the failure of the Government to press for timely disposition of the case has meant the loss of a requestor's right." It became apparent this year that counsel for the Government believe that those who requested the records should participate in the third party proceedings. We do not believe that such an obligation exists. It is the Government's duty to defend the Minister's decision to release the records.

We considered whether the Commissioner should seek to intervene in such cases. This, while possible with leave of the Court, would not be practical. There would probably not have been a complaint, since the Government had decided to release the records, and we would have no knowledge of the facts involved. Also, we would be seeking the same result as would the Government, so that our intervention ought to be unnecessary.

Fees

The 1984-85 Annual Report raised for the first time the questions of whether fees were reasonable and what the criteria should be for waiving them. While these questions had yet to be studied in depth at the time of the report, a recommendation had been made to Treasury Board that the fee of 25 cents per page for photocopies might be reduced to 15 cents. In April 1986 the fee was cut to 20 cents per page.

At this stage requestors were beginning to find out how to limit the fees by limiting their requests as to topic, or time, or by being more specific in their requests. Yet we had reports from some persons that they did not use the Act because they thought they would have to pay heavy fees.

This report mentioned the problem that occurs when two or more requestors seek the same record. We noted that there were not, so far as we knew, any instructions from Treasury Board as to charging the first applicant and later collecting a share of the cost from other applicants.

The report also described the frustrating situation for requestors asked to pay fees, or deposits, only to find after records had been searched and reviewed that the entire record was exempt. We thought that in such cases it would be better to waive fees.

In the main brief to the Standing Committee we recommended that the Act be amended so that an applicant would be informed of the estimated fees before his or her request was processed.

Additionally, the brief described a media survey which asked a number of questions about fees. We had decided to do such a survey because more criticism about fees was received from media people than from any other identifiable group. We sent out 200 questionnaires to daily and weekly papers, wire services, press galleries, radio and television stations, and publishers. We received 93 replies. Most respondents thought that generally fees were about right and perhaps a little high, and that the five "free" hours of search and preparation time was acceptable. Forty per cent of the responses suggested that fees should be waived or reduced for journalists, and almost twice as many thought also that they should be waived when they would be an obstacle to disclosure to a particular person.

The Standing Committee recommended rescinding the requirement for an application fee, but coupled this recommendation with one that the Act authorize the Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests, subject to appeal to the Federal Court. It further recommended that:

- five free hours of search and preparation time be continued;
- no fee be charged if a search did not reveal any records;
- copies of released documents be placed in institutional reading rooms, with lists of such records available in the reading rooms and in the institution's annual report;
- The market rate be stipulated for photocopying;
- the Act be amended, or a regulation made, setting a consistent standard for waiver of fees; (Criteria to be considered were specified.)
- the Commissioner be empowered to make binding determinations concerning complaints on fee waivers.

The Government agreed (*The Steps Ahead*) that changes should be made in the fee structure. It would, therefore, set fees for photocopying and other reproduction services on market-rate criteria. It also agreed to establish criteria for the waiver of fees.

The Government recognized that "it should not collect fees from applicants where the cost of collection exceeds the revenues derived." A new policy would be developed based on:

- elimination of the application fee;
- free service for search and preparation time where recovery of a fee would not be economical. Otherwise a fee would be charged;
- no charge for reviewing material for exemptions;
- with these exceptions, fees to be assessed on basis of real costs for processing requests.

These statements about changes to the fee structure were followed by the Government's announced intention to consider amendments to the Act to deal with requests which were trivial or frivolous, or those in which the processing would cause an unreasonable diversion of resources from other operations or "interfere unreasonably with the ability of Ministers to perform their functions."

Read together, the annual reports for 1986-87 and 1987-88 comprise our views on the recommendations by the Standing Committee and the proposals by the Government.

We supported the Committee's recommendation to eliminate the application fee, but took issue with the recommendation to authorize the Commissioner to make a binding order enabling the Government to disregard frivolous and vexatious requests. We pointed out that the authority to make such an order and the order itself were incompatible with the Commissioner's role, and that any finding that a request was frivolous or trivial would damage the office's ability to mediate. In the 1986-87 report we ended our discussion by saying that the Commissioner was convinced there was little or no misuse of the Act.

When the Government's response was considered in the 1987-88 Annual Report, we embarked on a more detailed examination of what was proposed. We pointed out that under the Government's suggested amendment on frivolous, vexatious, or disruptive requests, a requestor could never be certain that the request would be processed, and concluded that the result would be an erosion of the fundamental principles of the Act. We also wondered who was to assess the importance of the information, whether a complaint could be made about such an assessment, the availability of judicial review, and whether there was a role for the Commissioner to authorize the Government to decline to process the request. We noted our uncertainty about the meaning of "disruptive," and "unreasonable" and "trivial."

We had basically agreed with the rest of the recommendations of the Committee but were not in complete accord with the way the Government proposed to proceed. We hoped that the criteria for waiver of fees would include factors in addition to those the Government cited, although agreeing with the Government that it was desirable to consider such matters as benefit to public health, safety or the protection of the environment. But the outlined new policy seemed to us to be a marked departure from current practice. It appeared to envisage access users, so far as possible, bearing the whole costs of processing requests. We assumed that it was intended to abolish five free hours of search and preparation time and that real costs would be

charged except for the simplest requests. We thought this was incompatible with the announced intentions about disregarding access requests considered to be trivial, frivolous, or disruptive. In effect, we said, an institution would appear to be willing to provide a service for a price based on real costs but reserve the right to refuse to provide that service. We added that authority to refuse access on that basis could result in refusal of access solely on the ground of expediency or for arbitrary and discriminatory reasons.

International Affairs and National Defence

In the main brief to the Standing Committee we explained the disagreement between some government institutions and ourselves regarding the interpretation of exemptions that contain an injury test. Without restricting the generality of the provisions constituting the injury test, the exemption includes certain listed classes of information. The prime, but not sole, example of such a provision is section 15, which relates to the protection of the state interest in international affairs, national defence, and national security. We had contended that to constitute a valid exemption the government institution must show that the record fell within one of the listed classes of information

To determine whether our interpretation was correct we made three applications for judicial review. Each such application involved section 15, but the issues varied from case to case dependent, among other factors, on whether we believed the records should be disclosed. (See 1988-89 Annual Report page 81 and 1989-90 Annual Report page 54 and 58.)

Severance

In the main brief to the Standing Committee we dealt with section 25 of the Act, which requires institutions to disclose those parts of requested records that are not exempt by severing the non-exempt parts. We stated that the section was extensively used and recommended severance and disclosure even if departmental officials thought that the material left would be meaningless or useless. We argued that it was for the applicant to determine what was meaningful.

The 1987-88 Annual Report touched on the difficulties being experienced, explaining that public servants, when pressed by investigators to observe the severance principle, tended to ask to be shown how it could be done. As a result, investigators sometimes ended up doing the whole record and then, in effect, reviewing their own suggestions to determine what was exemptible.

The 1988-89 Annual Report expanded on the concern. We pointed out that many records were voluminous and that institutions were loath to spend hours identifying and preparing the non-exemptible parts for release. Investigators continued to be willing to give examples of what was believed to be proper severance, but the Act places the duty on the institution to find the parts of the records that the requestor is entitled to have. Yet institutions often released only the parts that we specified as examples. We therefore had to engage in protracted discussions, causing long delays in the release of additional records.

Our efforts toward maximum severance may seem unreasonable to some institution officials. But we believe that unless we continue to monitor the severance process there may be a tendency to less and less severance and, therefore, a failure to disclose releasable parts of requested records.

The 1988-89 Annual Report was subsequent to a judgment in the Federal Court of Appeal, which possibly removed one misapprehension, holding that even though officials think the whole of a record or set of records should be exempted they are required to review all the records to see if any can be released. (See *Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation* (1988) 1 F.C. 265; see 1988-89 Annual Report page 79.)

In January 1990 the Commissioner recommended that severance of a record be considered even though it contained information subject to solicitor-client privilege. On the advice of the Department of Justice, the Minister declined to do so, saying that severance may result in the loss of privilege for the entire document. The Commissioner has been authorized by the complainant to test the issue in court on his behalf.

Another question still to be answered is the interpretation to be given to the words "and can reasonably be severed." We are awaiting a judgment on a case now before the Federal Court of Appeal.

Recommendations and Consultations

The main brief to the Standing Committee noted that section 21 of the Act permitted withholding advice and recommendations made to or developed by the Government. Further, there was a discretionary right to withhold accounts of meetings of Government employees no matter what the subject matter. We considered the exemption open to abuse because no harms test existed and the Federal Court had held that the exercise of discretion in claiming exemptions was not reviewable. We recommended that a harms test or other limiting provision be inserted in the section, and that factual information in background material should not be subject to exemption under the section.

The Standing Committee said this exemption had the greatest potential for routine misuse. It agreed with the opinion contained in many briefs that the language was far too broad, and recommended that the section contain an injury test, and be clarified to apply only to policy advice and minutes at the policy level of decision-making. The Committee also recommended that the exemption be applicable only to records that came into existence less than 10 years before the request for access, rather than the current 20 year rule.

The 1987-88 Annual Report amplified our views as set out in the brief to the Standing Committee, and noted that the Government had rejected the Committee's recommendations. (*The Steps Ahead* maintained that acceptance of the Committee's recommendations would fundamentally change the confidential relationship between ministers and public servants.) We referred to the debates on the bill that became the Act, in which it was suggested that the public should not be deprived of factual information that was part of the process of giving advice, and said we had seen many examples of the withholding of such information. We continued to press for an amendment to the Act that would include a harms test and limitation of the exemption.

In July 1988, the Federal Court of Appeal delivered a judgment (*Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation* (1988) 1 F.C. 265) which was summarized in the 1988-89 Annual Report. It may be that the effect of that judgment will diminish the occasions upon which the Government will rely on this exemption, since the Court held that in exercising the discretion given by the section the institutional head must have regard to the policy and object of the Act, and that Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

Personal Information

Our brief to the Standing Committee suggested that Parliament consider what responsibility, if any, should be placed on government departments to seek individuals' consent to disclosure of their personal information. Reference was also made to a judgment in the Federal Court, (*Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration* (1986) 3 F.C. 63) which was summarized in the 1984-85 report. That judgment examined the effect of subsection 19(2) which provides that the minister "may disclose any record requested...that contains personal information" if one of three conditions is met: the consent of the individual is obtained; the information is publicly available; or the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. It was held that if the subsection applied the Minister must release the records.

The third of the conditions listed involves our office in a consideration of the *Privacy Act* when a complaint is made to us that a record containing personal information has been withheld improperly. It follows that some amendments to the Privacy Act would be of concern to us, as well as to the Privacy Commissioner.

The Standing Committee expressed "great concern" over an aspect of the legislation that had troubled us, namely the lack of provision for the notification of the individual when it was proposed to release his or her personal information. The Committee stressed the provision in the *Privacy Act* that enabled an institutional head to release such material when the head was of the opinion that "the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure."

The Standing Committee recommended, in addition to a provision for notification to the individual, that the substance of relevant portions of the *Privacy Act* should be incorporated in the *Access to Information Act*, a recommendation we agreed with in our report for 1986-87. We also observed that we had had difficulties with both the definition of "personal information" and the circumstances in which it could be disclosed, and agreed with the Standing Committee's recommendation that statutory amendments should be considered.

The 1987-88 Annual Report dealt further with this exemption. We welcomed the Government's response to the Standing Committee's recommendations that proposed to make the *Privacy Act* a more effective data-protection statute and the announced intention to accept the Standing Committee's recommendations to clarify the definition and use of personal information.

We reiterated our concern about notification to individuals and urged the Government to provide procedures to enable individuals to make representations concerning their records.

Cabinet Confidences

Dealing with the exclusion of Cabinet confidences from the Act, our main brief to the Standing Committee pointed out that the Commissioner had made an arrangement with the Clerk of the Privy Council to obtain certificates from ministers that a record or portion of a record was a confidence of the Queen's Privy Council.

In response to a question before the Standing Committee, I said that I thought the Cabinet confidences question should be considered in the light of both section 21 (the exemption dealing with advice and recommendations developed by or for the Government) and section 69 (which totally excludes such confidences from the operation of the Act).

I added that in our experience Cabinet confidences were not exempted under section 21. Our only authority to investigate complaints about withholding Cabinet confidences would occur when a person alleged that the record was a discussion paper on which a decision had been made public, or a decision had not been made and four years had passed. No such situation developed, although I could have pointed out that we had had complaints that records had been improperly claimed as Cabinet confidences. Ten such complaints were reported in the 1984-85 Annual Report, six of which, based on evidence made available to us, were found to be not supportable. In the other four cases negotiations resulted in full or partial release.

I stated that in other countries having access legislation some protection was given to the decision-making body, and a parliamentary system of government was dependent upon a free exchange of ideas. In addition, I explained that we used section 36 of the *Evidence Act* which allows a body with subpoena power to ask for a certificate from the minister that something constitutes a confidence of the Queen's Privy Council. We had requested such a certificate in 13 cases. In three of the cases more records were released after the minister responsible was asked for the certificate.

It was made clear that my concern was that the withholding of records under the exclusionary section should be minimal. While I had obviously not seen the excluded records, I believed it was possible to withhold records which merely contained the factual backgrounds upon which the Government made decisions. My personal opinion, as asked for by the Chairman, was that a democracy would benefit by having access to that kind of material, and also by being more aware of the many conflicting pieces of advice that a government receives, I thought, that there was "a much greater need for the public to understand (that) any decision at the highest level in government is always a compromise." The Committee devoted much of its report to this exclusion and it recognized that there were important justifications for withholding records.

Further, the Committee said that severing subjective policy advice from factual material in Cabinet memoranda was vital and that factual material should generally be available unless an exemption in the Act was applicable.

In a strongly held view of the Committee, it said that the absolute exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the Act could not be justified. It believed that a suitably worded discretionary exemption, not exclusion, would provide protection for Cabinet secrecy. In addition, the Standing Committee believed that confidences more than 15 years old should be beyond the proposed exemption.

The Government rejected the proposals on the basis that the recommendations would impinge on Cabinet confidentiality and undermine the convention of collective ministerial responsibility. Our 1986-87 Annual Report said that we believed Parliament had intended a right of access to such factual background documents. We had found it difficult, however, answering complaints that records once called Cabinet discussion papers had been excluded on the ground that they were really memoranda. Also, the Privy Council Office told us that since the Act was passed no Cabinet discussion papers as described in the Act appeared to have been produced.

The 1987-88 Annual Report noted the rejection of the Standing Committee's recommendations which we had supported. It observed again that the public is unable to obtain factual background documents upon which Cabinet decisions are taken, as we believed was the intent of the legislation.

Attitudes

In every annual report, we have had something to say about attitudes, perceived or desired, and their importance to compliance with the Act. The first Annual Report referred to the public who had called the Act "no good," "a farce," or "the most deceptive piece of legislation ever passed by the federal Government." I did not then, nor do I now, assess the Act in such a fashion. I have, while noting public frustrations at delays and the results of complaints, commented on the attitude of Government and officials. My comments have ranged from stressing the need for understanding of the Act, to emphasizing how reactions of coordinators can be affected, to expressing outright dissatisfaction with Government's inaction, to cautious hope for a new, better atmosphere.

Other portions of the annual reports have indicated what we have thought of the attitude of those with whom we deal. There will be some repetition, but in what here follows we want to stress the importance of attitudes.

As early as the 1984-85 Annual Report I pointed out that full compliance with the principles of the Act would require the dedication of coordinators, the willingness of senior officials and ministers, and a fair amount of understanding and sophistication among the users. I wondered whether coordinators were being extended full support.

When I reported on the 1985-86 year I expanded my concerns. I suggested that Parliament take steps to ensure ministers and public servants develop a more receptive attitude toward the public rights to access. I said that many public servants must experience a 180-degree turn before records would be examined to find ways to release information rather than searching for ways to keep it secret. I asserted that there was far too little support for freedom of information and far too much belief that something traditionally kept from the public should be kept from the public forever.

The 1986-87 Annual Report dealt with the tendency of departmental legal advisors to advise against release whenever possible and said that, while this was a normal reaction for lawyers, the advice was contrary to the purpose and spirit of the Act.

The 1987-88 Annual Report detailed my views on a letter from the Clerk of the Privy Council to government departments and on the Government's response to the report of the Standing Committee.

In brief, I made it clear that I did not think consultation, as mandated in the Clerk's letter, was unlawful and that I would intervene only if there was evidence of political interference or if such consultations impeded the proper exercise of access rights. But I made it equally clear that public servants, rightly or wrongly, believed the letter's message was that disclosure under the Act might cause the Government embarrassment, and that such embarrassment should be avoided. I thought it would take a very independent and strong-minded public servant to argue with superiors in favour of release.

After I reviewed the Government's response to the Standing Committee's recommendations, I found little room for optimism. In fact, despite a few laudable proposals, I characterized the Government's response, as "inadequate" and "inappropriate," using the language of the Act.

One important item was the lack of acceptance of the recommendation that each exemption should contain an injury test and be discretionary. I said that implementation of that recommendation would be "a giant step toward more open Government."

The 1988-89 Annual Report is replete with direct or indirect references to attitudes and their importance. In the introduction I spoke of the length of time taken to achieve results, and said that while the Government might embrace freedom of information principles, the embrace remained cool and reluctant. I said that users who find that institutions have not met the prescribed deadlines are left wondering whether problems are operational or attitudinal.

The General Counsel to the Commissioner, in an address reproduced in the report, made the following points:

- some officials emphasize exemptions rather than the right to access;
- to seek to exempt everything that can be exempted may thwart the purpose of the Act;
- to unnecessarily take all the time legally possible to obtain an extension of time is not helpful; and
- that while attitude is not the sole cause of problems under the Act the approach of Government advisors and administrators can have a positive effect.

We also had some positive omens to report. We had conducted an investigation of delays in nine departments. We were happy to report that all those interviewed were helpful and cooperative. They discussed the reasons for delays as they saw them and offered suggestions to solve some, if not all, of the problems. Further, we said that the Government had taken some steps forward in its commitment to enhance the status of coordinators and to create a training program on access and privacy. The provision of more staff to our office was seen as a positive sign of the Government's willingness to assist users of the Act. We finished in a burst of hopeful speculation by asking "Could it be that there has been an order to the helmsman to sharply change course?"

Statutory Prohibitions Against Disclosure

Section 24 of the Act is a mandatory exemption of any information the disclosure of which is restricted by a statute contained in Schedule II to the Act. The Act required that the provisions of Schedule II had to be reviewed and reported on within three years of the Act coming into force. The Standing Committee was charged with conducting this review. Our brief to the Standing Committee detailed our views, concluding that there was no necessity for section 24 and Schedule II. We gave nine reasons for recommending repeal of the section. They included:

- All the restrictions under the Schedule II statutes have corresponding exemptions under other sections of the Act;

- Section 24 is an absolute prohibition, but most of the Schedule II statutes do not absolutely prohibit disclosure;

- The section does not conform with the principle that decisions to withhold should be subject to review independently of the Government;

- Not all the Schedule II statutes specify who makes the decision, and not all set out grounds for the restriction on disclosure or the exceptions to the rule;

- The Commissioner is excluded from any useful role in the mediation of complaints involving a Schedule II statute.

Although we recommended the repeal of Section 24 and the Schedule, we recognized that certain instances existed where mandatory non-disclosure should apply. We suggested that a mandatory exemption could be contained in the Act concerning information under such statutes as the *Income Tax Act*, and the *Statistics Act*, and perhaps a few others.

In its report on section 24 the Standing Committee noted that some of the provisions in Schedule II were expected to no longer merit the protection previously afforded by other Parliaments. The Standing Committee found our brief helpful in having delineated among the Schedule II statutes six categories of discretion, ranging from absolute prohibition to a generally unrestricted discretion to allow disclosure. It concluded that the varying degrees of discretion fitted awkwardly within a mandatory class exception.

The Standing Committee concluded that section 24 violated two of the principles contained in section 2 of the Act as it could not be termed to provide "limited and specific" exemptions, and it did not provide for an independent review.

While the Standing Committee did not determine whether restrictions in the Schedule II statutes were desirable, it concluded that in general it was not necessary to include Schedule II in the Act. It said that in every instance the information safeguarded by one of the statutes would be adequately protected by one or more of the exemptions already in the Act. The Standing Committee recommended that section 24 and Schedule II be replaced by a new mandatory exemption incorporating the interests reflected in the *Income Tax Act*, the *Statistics Act*, and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*.

The Standing Committee was concerned about a "slippery slope" effect should Schedule II be retained. It noted briefs from both the public and private sectors seeking various additions to the Schedule and suggested that wholesale additions would defeat the spirit of the legislation.

We agreed with the Standing Committee's recommendation. The Government stated only that it would explore other options to section 24.

Court Review

We seek court review in the name of the Information Commissioner to obtain definitive judicial interpretations of provisions of the Act where mediation has failed.

When we believe a complainant has a good arguable point or that a complaint raises a substantial doubt, we offer to make the court application. This does not necessarily mean that we expect to win. In fact, when we do not, the Court decision helps us to explain why we cannot support a subsequent complaint or why, even if we support it, we cannot justify seeking a court review. The cases primarily involve personal or corporate privacy or procedural and other points of law. A few examples from the last seven years will illustrate:

Minutes of meetings of government institutions

Several complaints required us to determine whether all minutes of meetings of government institutions ought to be withheld under paragraph 21(1)(b), which stipulates that records of the kind described in several paragraphs (here accounts of consultations and deliberations within government institutions) *may* be withheld from disclosure, the section has no injury test.

The question of whether the full text of minutes of meetings of government institutions can be withheld under Section 21 evolved gradually. First, the Atomic Energy Control Board released a substantial portion of requested minutes before the matter came before the court; the National Advisory Committee on Immunization did the same.

It was not until the Chairman of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission refused access to certain minutes of meetings of the Commission that the issue was heard by the Court. Based on the evidence, the Federal Court declined to review the Chairman's decision.

Later, we received a complaint that Canada Mortgage and Housing Corporation refused to release its minutes. We felt confident that our mandate authorized us to suggest severance and release of some of the records and we so recommended. However, we did not offer to seek court review because of the CRTC decision. The complainant, Ken Rubin, applied on his own and while the Federal Court Trial Division dismissed his application, the Federal Court of Appeal referred the matter back to Canada Mortgage and Housing Corporation for re-examination and possible severance on the grounds that the exemption of the whole of the record without reference to the severability principle violated the purpose of the Act and that each record must be examined for severance. The Court ruled that an institution must exercise its discretion within the proper limits of its power of decision, and *the determination of those limits is a task for the Court.* The case is *Ken Rubin v. Canada Mortgage and Housing Corporation* (1989) 1 F.C. 265.

Personal Information

One of the frequently invoked exemptions is section 19 which, generally speaking, prevents the disclosure of protected personal information. The following main issues have been taken before the Federal Court:

Salaries: We sought to find out whether the Government was entitled to withhold information about certain order-in-council appointees who were paid a fixed salary. Salary ranges of officers and employees of government institutions are disclosable, but some of the appointees were heads of government institutions which were not subject to the Act. Realistic salary ranges were created and released before the matter was heard by the court. Similar releases for Governor-in-Council appointments are now the norm, and our office has, in a subsequent complaint, supported the practice of releasing approximations of salary ranges.

Status of applicant: Early on we encountered the question of whether an individual who does not qualify as an applicant under the *Privacy Act* can obtain access to records containing his or her personal information by providing a consent for a third party to obtain it under the *Access to Information Act*. The Court agreed that the individual could and that the Minister had to release the record. A 1989 amendment now provides that anyone present in Canada is qualified to use either Act.

Names of RCMP officers: The RCMP disclosed the result of an internal inquiry into the handling of certain homicide cases. We had recommended release of the record but accepted that personal information that identified individuals was protected. Suitable deletions were agreed upon and release was effected before the Court hearing but after the application to court was made.

Security classification: In this situation a government institution had released individuals' names, but held back the security classifications required for the positions they were occupying under contract. We recommended that they could not be withheld as protected appraisal or personal information. The Court ordered release.

Photographs: We did not consider photographs of some personnel who had been part of a unit within the Department of National Defence to be protected personal information and thus recommended disclosure. The Department did not accept our recommendation yet released the records after evidence was submitted, but before the judge rendered his decision. The application was withdrawn.

Third Party Information

A large number of complaints and court cases relate to confidential business information concerning the private sector.

Meat inspection reports: The public has the right to see meat inspection reports. In a number of cases the Commissioner's recommendation for release had been accepted by the Minister of Agriculture but when actions were brought by some of the third parties to prevent disclosure, the Commissioner applied to take part in the proceedings. Both the Trial and Appeal Divisions of the Federal Court ruled that such reports should be released.

Aggregate tax information: The Department of National Revenue had refused to disclose insurance information compiled in an aggregate form. We had recommended that it be disclosed as it did not identify individual taxpayers and the *Income Tax Act* did not prohibit such disclosure. The records were disclosed before the hearing.

Procedural Points

An order of an Immigration Appeal Board to hold a hearing *in camera* does not preclude the Chairman from considering an access request for release of a transcript of the hearing subject to exemption. The Court held that the *Access to Information Act* takes precedence.

Specific Reasons for Exemptions

In section 15 the introductory portion reads:

> "15(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information..."

and is followed by nine paragraphs describing various kinds of records or types of information.

The Court held that the government institution is not required to cite a specific paragraph in its notice to an applicant of a refusal to disclose. However, the Court held that the institution must state the major category of each document withheld, *e.g.* whether it relates to national defence, international affairs or subversive activities. Two similar cases are pending where we have recommended release, subject to possible limited exemptions and severance. In these cases it did not appear that all of the subject matter of the records fell within any of the paragraphs of the section. (1989-90 Annual Report page 54.)

Jurisdiction

The Court has accepted our argument that it has jurisdiction to determine issues relating to the process and procedure by which decisions made under the Act are made by government institutions, even when the Commissioner does not dispute the refusal.

Evidence of Witnesses

In a case where the Information Commissioner recommended partial release of a requested record, but is involved as an intervenant at the request of a complainant in whose name the case is brought, the Court has determined that a witness who has filed an affidavit (here on behalf of a government institution) "must answer questions upon which he can be fairly expected to have knowledge which, without being evasive, relate to the principal issue in the proceedings upon which his affidavit touches." (1989-90 Annual Report, page 54.) A similar issue had been brought in another case but, after this decision, the Government agreed to have the questions answered and the application was withdrawn. (1989-90 Annual Report, page 54.)

COMPLAINTS

The Numbers

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 5,592 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

Table 1

STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1989 to March 31, 1990

PENDING FROM PREVIOUS YEAR	**2,607**
OPENED DURING THE YEAR	**1,057**
COMPLETED DURING THE YEAR	**3,011**
PENDING AT YEAR-END	**653**

Terminology

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, or criminal proceedings where an accused is found guilty or not guilty, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings, dispositions and results.

The **complaint category** describes the kind of complaint we dealt with. Most complaints concern a government institution's under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other related matters.

Our **finding** is our assessment, on the merits, whether a complaint was justified or not justified. The complaint may be relatively minor — one page exempted out of several hundred — or may be rectified immediately by the institution. In making our finding, however, we ask ourselves whether the complainant was justified in lodging the complaint. It is not for us to decide whether the single withheld page which the complaint was concerned about was really very important.

The **disposition** of a complaint describes the action taken by us. We attempt to mediate disputes between the complainant and the concerned government institution to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, the complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the circumstances, specific remedial action may be recommended. If we find a complaint to be not justified, it is dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

The **result** of the complaint is the action taken by the government institution following our investigation. In many instances no action was required because steps had been taken to rectify the matter complained about as soon as we became involved.

A **government institution** is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to the "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as the head of the government institution. For example, the President of the Canadian International Development Agency is head of that government institution.

Categories

The Information Commissioner is required to receive and investigate complaints about the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a portion or the whole of the record requested under the Act. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the institution is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits for responses to access requests to be unreasonable.

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees which they consider unreasonable under the Act.

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the Government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

Findings

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed.

Not Justified

We were unable to find any denial of legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

Dispositions

Reported as Well-Founded

In cases where we were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation, both the finding of the investigation and the recommendation, if any, were reported to the Minister by the Commissioner. In other instances where it was too late for mediation or it was not necessary or possible to take any action, the findings were reported to the access coordinator. In all cases, reports were made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The institution was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

No further action by the government institution was called for because we did not consider the complaint to be justified. No recommendation was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

Results

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

TABLE 2
FINDINGS, DISPOSITIONS AND RESULTS OF COMPLAINTS
(By Complaint Category)

April 1, 1989 to March 31, 1990

Finding	Justified					Not Justified			
Disposition	Reported as well founded			Resolution mediated	Discontinued	Dismissed	Discontinued		
Result	Remedial action	Insufficient action	No action required	Remedial action	No action required	No action required	No action required	Total	%
Refusal to disclose	27	12	3	224	7	267	9	569	18.9%
Delay (deemed refusal)	42	0	1564	3	410	54	6	2079	69.0%
Time extension	7	0	18	2	0	35	1	63	2.1%
Fees	0	0	0	12	0	263	5	280	9.3%
Language	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Publication	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Miscellaneous	1	3	1	4	0	11	0	20	.7%
Total	77	1586	15	245	417	650	21	3011	100%
	2.6%	52.7%	.5%	8.1%	13.8%	21.6%	.7%	100%	

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken. In some instances the government institution had resolved the complaint before we became involved, or it was too late to do anything about the complaint.

How Do Our Findings Reflect on the Government Institution?

It is difficult to assess a government institution's performance under the Act simply by looking at the numbers of complaints we consider justified and not justified.

Some justified complaints entail serious breaches of rights under the Act. Others are less serious in nature. Occasionally government access to information officials will say that it seems unfair for us to consider a complaint about one aspect of an access request to be justified when the request in all other respects was handled properly. It may also seem unfair to tag a complaint as justified when the government institution took immediate steps to remedy the complaint and did so to the complainant's satisfaction.

Our statutory mandate under the *Access to Information Act* is to investigate and report on the complaint as it was lodged with us. Our finding is not altered because the matter complained about may seem insignificant or because we considered only one portion of the complaint to be justified. However, wherever possible we try to point out the positive aspects of the manner in which a request was dealt with.

By the same token, we do not make findings in respect of matters not complained about, even though in the course of our investigation we may notice, for example, that an improper time extension has been invoked or statutory time limit has been exceeded.

When looking at the numbers of complaints against a government institution, one must also bear in mind how many access requests they have processed (the Treasury Board maintains this data) and the nature of the organization. Departments such as Revenue Canada deal with confidential taxpayers' information, which they must exempt, and in doing so tend almost to invite complaints.

It is significant to note that in the majority of cases no further action was required by the institution, either because the complaint was not justified or because corrective action had already been taken by the time we became involved.

Table 3
FINDINGS AND RESULTS OF COMPLAINTS
(By Government Institutions)

April 1, 1989 to March 31, 1990

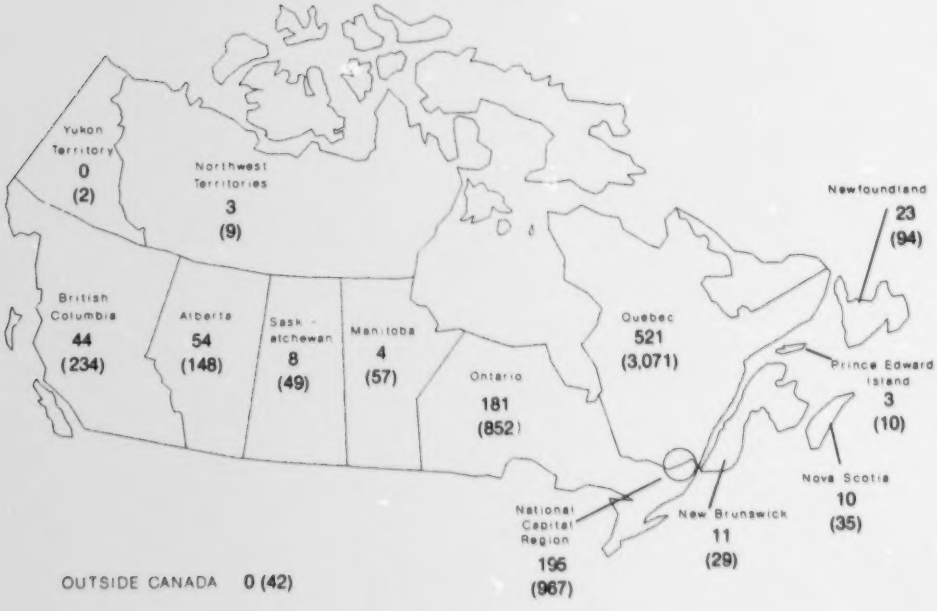
Findings	Justified			Not Justified	
Result	Insuf-ficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	TOTAL
Atlantic Canada Opportunities Agency	—	—	1	1	2
Agriculture	—	6	—	5	11
Bank of Canada	—	—	—	1	1
Canada Deposit Insurance Corporation	—	—	—	1	1
Canada Labour Relations Board	—	1	—	1	2
Canada Mortgage and Housing Corporation	—	2	—	1	3
Canadian Aviation Safety Board	—	1	—	4	5
Canadian Commercial Corporation	—	1	—	1	2
Canadian Film Develop-ment Corporation	—	1	—	—	1
Canadian Human Rights Commission	—	1	—	—	1
Canadian International Development Agency	—	1	—	3	4
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	—	—	1	1	2
Canadian Security Intelligence Service	4	7	1	7	19
Canadian Security Intelligence Service Office of the Inspector General	—	1	—	2	3
Communications	—	5	1	2	8
Consumer and Corporate Affairs	—	1	—	3	4
Correctional Service Canada	2	45	15	50	112
Employment & Immigration Commission	2	9	3	11	25
Energy, Mines and Resources	—	4	4	1	9
Environment	—	5	4	4	13
External Affairs	1	14	1	16	32
Federal Business Development Bank	—	18	1	2	21
Finance	—	14	7	7	28
Fisheries and Oceans	1	2	—	2	5
Health and Welfare	—	23	14	17	54
Indian Affairs and Northern Development	—	1	4	3	8

Table 3

Findings	Justified			Not Justified	
Result	Insuf-ficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	TOTAL
Investment Canada	—	1	—	—	1
Justice	—	43	1	16	60
Labour	—	1	1	1	3
Law Reform Commission of Canada	—	—	—	1	1
National Capital Commission	2	7	2	3	14
National Defence	—	16	10	23	49
National Parole Board	—	—	—	1	1
National Research Council	—	—	—	1	1
Office of the Supt. of Financial Inst.	—	1	—	2	3
Parks (Environment)	—	1	1	1	3
Privatization & Regulatory Affairs	2	3	—	2	7
Privy Council Office	—	2	2	6	10
Public Archives	—	2	2	5	9
Public Works	—	3	—	6	9
Regional Industrial Expansion	—	2	—	2	4
Revenue Canada — Customs and Excise	—	6	2	1	9
Revenue Canada — Taxation	1	42	1916	392	2351
Royal Canadian Mint	—	2	—	—	2
Royal Canadian Mounted Police	—	3	—	13	16
St. Lawrence Seaway Authority	—	1	—	—	1
Science and Technology	—	—	—	1	1
Secretary of State	—	—	1	7	8
Security Intelligence Review Committee	—	1	—	1	2
Solicitor General	—	—	—	1	1
Statistics Canada	—	1	—	4	5
Supply and Services	—	11	1	14	26
Transport	—	5	6	15	26
Treasury Board (Secretariat)	—	2	1	4	7
Vancouver Port Corporation	—	—	—	1	1
Veterans Affairs	—	1	—	1	2
Western Economic Diversification	—	1	—	—	1
Multiple Departments	—	1	—	—	1
TOTAL	15	322	2,003	671	3,011

Table 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(BY LOCATION OF COMPLAINANT)
Cumulative 7-year totals in parentheses

April 1, 1989 to March 31, 1990



CASE SUMMARIES

In previous reports selected cases appearing in "Case Summaries" have included the file number, the institution and other particulars about the complaint as each reported all aspects raised by the complainant relative to a specific request.

Complaints now tend to raise a number of different issues. Some of them are new and difficult, some are routine and some are raised by a number of complainants simultaneously. To accommodate this and make reading easier, we are presenting the case summaries in a much abbreviated form. Thus the main points derived from several completed investigations have been lumped together.

Severance

In a number of instances we pursued the issue of severance. In a significant number of cases we were satisfied that the amount of effort and time it would take to obtain additional information might not be worthwhile. We therefore wrote to complainants along the following lines:

> "It did not appear to us that any meaningful portions of the records could reasonably be disclosed and our investigators so informed you. In order to give you the opportunity to make representations to us about the prospect and value of severability, our investigator randomly selected a sample of documents from the records and the coordinator confined the exemptions to the bare essentials, leaving portions of the records available for disclosure.
>
> "I reviewed the sample and agree that the exemptions are proper and that no more can be disclosed without compromising the interests to be protected under the sections claimed. Our investigator has assured me that the sample is representative of the complete record-holding.
>
> "A copy of the severed sample record was sent to you by the department and after a review you agreed that the information which could be disclosed was of no real significance and was not worth the fee. You told our investigator that you did not wish to have further action taken on this complaint."

In another instance we addressed the issue as follows, dealing with the exemption that protects information that is subject to solicitor-client privilege:

> "The department did not address the severability principle (section 25) but, on viewing the record, I became convinced that if section 25 were applied you would not receive any opinions or other substantive information. Nevertheless, if you wish, we are prepared to try to obtain covering letters and other small portions of the record on the basis you will pay any fees that the department may require. My tentative conclusion is that the records you have asked for are subject to solicitor-client privilege as set out in section 23 of the Act. In view of that conclusion, I have not addressed the applicability of section 14 or subsection 15(1) as these exemptions are redundant."

In one multiple requests instance, the requestor had already made arrangements with the department. We treated that matter this way:

> "We have reviewed the documents that were exempted under section 23 of the Act. The record consisted mainly of an exchange of correspondence between the department and a solicitor. Generally speaking, section 23 was properly applied by the department. There exists one document on which we are not satisfied that it may be entirely withheld under section 23. However, based upon your agreement with the Department, it is our view that severance of the record would not result in the release of information useful to your project."

Multiple Complaints

An individual made 2,679 access complaints against the Department of National Revenue since April 1988.

We investigated 2,184 dealing with delays. As result of many meetings with officials and the complainant, all but three of those were resolved as this reporting year closed.

Eventually, the individual challenged all exemptions claimed in the records released in response to 495 of the requests. The exemptions were claimed under subsection 24(1) (confidentiality provisions under the Income Tax Act) paragraphs 21(1)(a) and/or (b) (advice or accounts or deliberations) and section 23 (solicitor-client privilege). While there was a certain pattern to the type of records requested, each exemption had to be evaluated by itself and the question of severance considered.

We have completed investigations in 186 of the complaints and considered 38 to be justified, 56 were found to be not justified and 92 were not investigated because they were not made within one year from the time of the access request as required by the Act.

The Department was willing to sever and disclose all portions of the records that did not qualify for exemptions and a good working relationship was established.

Eventually, a question of interpretation arose dealing with the applicability of severance to records that contain information subject to solicitor-client privilege. The Information Commissioner concluded that the principle applies but Revenue Canada declined to apply severance based on advice from the Department of Justice. A recommendation was made to the Minister of National Revenue to exercise his discretion in favour of release, subject to exemptions and severance. It was not accepted and the complainant consented to a court review application in the name of the Commissioner.

The Amount of Work Involved

Often we have discussed the amount of work required to investigate an access complaint.

The complaint regarding FLEUR (Federal Law Enforcement Under Review) is an illustration. In December, 1986, a reporter requested the record but was denied access on the ground that it related to the management of personnel and the administration of departments that have not yet been put into operation. (Paragraph 21(1)(d) of the Act.)

Our primary argument in support of the complaint, received in March, 1987, was that the document in question was not exemptible under paragraph 21(1)(d) because it was not a plan but a collection of information, study papers and recommendations upon which a plan could be developed. We recognized that other exemptive sections might be invoked for some portions of the record.

In July, 1988, a recommendation for release, subject to any specific and limited exemptions that might be applicable, was made to the Solicitor General of Canada. In August, the Solicitor General indicated that since we had shown disagreement with the exemption there had been extensive consultations within his department, the RCMP, the Department of Justice and the Privy Council Office. The Minister said that the report was being reviewed and severance would be applied but that other law enforcement agencies which had contributed to the production of the report would need to be consulted. After the Assistant Information Commissioner objected to additional consultations at this stage, he was informed by the Minister that 46 federal law enforcement agencies in 16 departments had to be consulted. The Minister also stated that because the report had not yet gone to Cabinet, it contained material interspersed throughout that might eventually be eligible for exclusion, which necessitated a line by line review. The Minister indicated that the October 28, 1988, deadline, set by the Assistant Commissioner in accordance with the Act, could not be met.

On November 30, 1988, we offered to take the matter before the Federal Court for review on behalf of the complainant.

On December 6, 1988, we agreed not to file for court proceedings providing we received confirmation that release would take place on or before January 13, 1989. We informed the complainant that this exceeded the 45 days allowed for filing an application to court, and explained that we could not guarantee that the court would extend the time, even if based on a promise from the department concerned.

Meanwhile, we learned that in September, 1988, one of the departments had indicated it had no objections to the disclosure of its portion of the record. However, another department objected to release of that part of the FLEUR report that referred to them on the grounds that it constituted advice based on paragraph 21(1)(b). A third department was willing to release the paper on the assumption that the Task Force which prepared the study would agree and the originator of the document would have it declassified.

On October 14, 1988, one of the departments withdrew its objection relative to two pages, but recommended partial exemption of one page of information it considered privileged under Section 23. The first department mentioned again stated no objection, but suggested that since portions of the record was provided by counsel from the Department of Justice to the RCMP, the Solicitor General might consider exempting them with reference to the solicitor-client privilege and the advice and recommendation exemptions. A few days later another department agreed to disclosure of another portion.

On November 4, 1988, one of the separate law enforcement agencies objected strongly to the disclosure of information from their manual which was provided "on a privileged basis, to assist in explaining the internal administration of (the agency)." They requested deletion "even though we cannot refer to an article within the Act that could support a refusal ..."

On October 14, 1988, Privy Council Office had claimed exclusions of certain portions deemed to be Cabinet confidences and on October 25, 1988, a department agreed that the document about which they were consulted was already published and thus releasable. At about the same time, another department conducted a careful review of their documents and agreed to their release.

On December 19, 1988, the RCMP asked the complainant to pay the reproduction costs of the record, (350 pages @ 20 cents), and in compliance with the Act detailed his right to complain about the fees. They also told him that the total cost was $70 taking into consideration the Act's provision that the first five hours of processing is free. We were advised on January 5, 1989, that the fees had been paid.

Shortly after, the records, subject to a number of exemptions, were released and were received by the complainant on January 12, 1989. The record contained 495 pages, of which 102 were totally exempted, while another 60 were partially exempted. (These exemptions were subject of a further complaint investigation.)

A total of 197 hours was spent to complete this investigation, including 36 telephone calls to the department concerned and six departmental meetings. In addition, the investigator held 25 in-house discussions with senior members of the Access staff and made 14 other contacts in person or by phone to other government departments. As a result of the release of the FLEUR report the public was told in a series of newspaper articles that the study said that "enforcement of Canada's federal laws is plagued by duplication of effort, poor management, professional incompetence, destructive rivalry and a lack of over-all government control." The articles summarized the findings in accessible form and reported that the RCMP was being "undermined by other agencies."

Was it worth it? The public can judge but this investigation illustrates the complex and drawn-out nature of the process that leads to access or exemption of government records.

Privacy After Death

We have had complaints from individuals who have used the *Access to Information Act* to do genealogical research. When the search is for the preparation of a family tree, or family history, we have not supported complaints about denial of access to records concerning individuals who have been deceased for less than 20 years. This principle was applied whether the personal information that was exempted concerned a family member or a stranger, such as for example a referee for purposes of a citizenship application.

We acknowledge that subparagraphs 8(2)(j)(i) and (ii) of the *Privacy Act* would permit disclosure

> "to any person or body for research or statistical purposes if the head of the government institution
>
> "(i) is satisfied that the purpose for which the information is disclosed cannot reasonably be accomplished unless the information is provided in a form that would identify the individual to whom it relates, and
>
> "(ii) obtains from the person or body a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify the individual to whom it relates;"

However, the Commissioner finds it difficult to imagine that a search for information for purposes of completing an ordinary family tree would fall within the kind of research contemplated by paragraph 8(2)(j). Equally difficult to envisage is the applicant's ability to provide the undertaking required under that paragraph.

Two Wrongs Don't Make A Right

A business person applied to the Department of Fisheries and Oceans for the Atlantic Fishing Licence Directory in "computer readable format." The directory, a publication distributed by the Department, lists the names and addresses of licensees, their licence codes and their boat specifications and names.

The Department, citing the protection of personal information subsection of the *Access to Information Act*, 19(1), refused, stating that the Department has always been prepared to release the names of licensed fishermen in accordance with paragraph 3(l) of the *Privacy Act* which states that, the non-disclosure rule does not apply to "information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit."

The complainant posed the obvious question: If the directory information was "personal", and therefore exempt, how was anyone able to obtain copies of these directories?

The information which the applicant sought, in a different format, had been made public by the Government of Canada for years. However, the Assistant Commissioner was not persuaded by that argument for two reasons. These were explained in a letter to the complainant which follows:

"Firstly, the Department of Fisheries and Oceans, in conjunction with Supply and Services, may have been in contravention of the *Privacy Act* when they published the information... (after the coming into force of the *Privacy Act*). If this were the case, it would not be proper under the *Access to Information Act* (even though it specifically states that it is not intended to limit in any way access to information that is normally available to the general public) that failure to comply with the *Privacy Act* be perpetuated. Secondly, it is arguable that publication of the names and addresses of the fishermen in the annual directory...(does not violate their rights to privacy) but to make the same information available in a computerized format would be going one step too far."

There is an interesting postscript: In 1984, an audit by the Privacy Commissioner recommended that it was incorrect for the Department of Fisheries and Oceans to publish addresses and in 1986 the Department stopped publishing the directory.

Is Software a Record?

The complainant had asked the Department of National Defence for a CRC UHF/VHF propagation prediction computer program which had been modified under a DND contract. The complainant had been told that it was not available under the Act because the Department did not consider the program as "information." DND was willing to provide the program to a company applying for non-exclusive licence for its use.

The Department of Justice became involved and questioned whether, as required by Section 6, the request provided sufficient detail to permit the record containing the information to be identified with reasonable effort. The legal opinion was that the request did not.

The Minister of National Defence did not accept our recommendation for release stating that the Department considers a computer program a tool to bring about a specific result and not a record. The Minister added that the program is available as stated and that the Act should not apply according to paragraph 68(1)(a). The complainant eventually obtained the program in the manner suggested by the Minister and the ultimate finding by the Assistant Commissioner was that the record was available for purchase by the public within the meaning of section 68 of the Act.

However, there remains the general issue whether government institutions can deny access to computer programs under the Act. The Commissioner has initiated a complaint to deal with that issue.

Third Party Research

An individual had requested records on fuel air explosive research conducted for the Department of National Defence by McGill University. The Department withheld some of the records because they contained confidential business information as defined in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) of the Act. McGill University, when informed by the Department of its rights as third party, responded that it regarded the details as belonging to the researchers and suggested that it was their prerogative to decide on release.

Our investigation did not support the view that the records were exempt and we sent third party notices to the University and the researchers but received no reply. The Department finally accepted our suggestion that the records should be released.

A Delicate Situation

The Canadian Institute for International Peace and Security (CIIPS) was established by Parliament in 1984 to "increase knowledge and understanding of the issues relating to International Peace and Security." However, there are limits on the amount of knowledge the CIIPS is willing to make public. This limit was challenged in August, 1988 when the first access to information complaint was lodged against the CIIPS.

A journalist from Quebec requested "any and all written or sound recorded material that was made or concerns a meeting held on April 28 or 29, 1988 at Montebello, Quebec between members of the Canadian Jewish Community and members of the Canadian Arab Community... This includes names and titles of participants and all documents pertaining to minutes, reports, summaries, agendas, synaps(es) as well as the text of the speech given by the minister for External Affairs, the Right Honourable Joe Clark."

In response the CIIPS said: "The event in question was not a structured, documented meeting in the usual sense. It was instead a private, informal consultation in relaxed surroundings intended to bring members of Canadian society together to discuss issues of common interest among themselves." With this format the CIIPS said there were no verbatim records or minutes of the meeting. A summary was prepared for in-house use but it was withheld under subsection 15(1) of the *Access to Information Act*. The journalist received only nine listings of publicly available documents from Canada, the U.S. and the Middle East. He then complained to the Commissioner.

After the complaint was made and during the investigation, the CIIPS, following consultation with the Department of External Affairs, located more papers, and released some on October 5, 1988. The remainder was released on April 14, 1989. Both sets of disclosures were subject to partial exemptions pursuant to subsection 21(1) of the *Access to Information Act*.

Our investigator examined all of the exemptions made under subsection 19(1). These exemptions were to protect personal information concerning Canadian Jewish and Canadian Arab participants in the Montebello seminar. This exemption was properly applied, but identities of government participants could not be protected (3(j) of the *Privacy Act)* and so were subsequently released to the journalist.

Subsection 15(1): Clarification of the rationale behind this exemption was necessary for one reason. This subsection states: "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs..." The Department of External Affairs has Canadian responsibility for international affairs so, how could a CIIPS sponsored "event" qualify? Our review of the relevant records indicated that this seminar originated at the suggestion of the Secretary of State and was organized by the CIIPS with the cooperation and assistance of External Affairs. The Commissioner was satisfied that privacy and confidentiality were preconditions to enable attendance and beneficial dialogue between the Canadian Arab and Jewish participants. The controversy generated over this meeting, among various factions within the two communities, was evident in several newspaper articles. These events supported the view that even limited disclosure had already been injurious to the conduct of further meetings.

Since one of the principal purposes of the CIIPS is the promotion and enhancement of International Peace and Security, we believed that the release of the content of the summary report for the seminar could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs and no further suggestions for release were made.

Third Party Rights - Private Non-Profit Organization

The fact that a non-profit foundation may have certain advantages over other private sector entities does not diminish its right to protection of confidential commercial information. Allegations that the foundation may have misrepresented the nature of its advantage in the competitive process (whether true or not) is not for the Commissioner to determine and was not relevant to the validity of the exemption.

Confidentiality in the Bidding Process

The names of the five bidders and all information on two of them was provided by Supply and Services Canada when it was asked to identify the companies, details of their bids and the name of the successful bidder on a particular contract.

The complainant argued that he should be entitled at least to all data on the costs involved in the contract that was awarded. He maintained that information in the bids should also be made public because the contract would be financed from public funds. He argued that release of the financial details of the bids could not cause harm to the parties involved because they gave no indication of overall financial situation. He thought that the release of such information would help create healthy competition in the bidding process in future.

The Department obtained further supporting evidence for withholding business information which the Commissioner accepted. The Commissioner found that the release of the financial details could benefit competitors of the bidding firms.

Another Delay

A representative from the World Society for the Protection of Animals requested "copy of all information and exchanges of correspondence relating to the Wildlife Ministers' Conference held on June 25/88, in Winnipeg; and again on September 27 and 28/88 in Saskatoon;... from January 1, 1988 to the present date."

The applicant filed a complaint with our office on February 1, 1989 questioning the withholding of some records "because it was a private meeting." The complainant believed that the Government was seeking to prevent the release of information because it might indicate that the Government had adopted a policy which did not reflect the wishes of the public.

The records subject to the request totalled 265 pages. Initially, 24 pages were released. As a result of the investigation, almost all of the records were cleared for release with only 29 pages subject to partial or total exemption. After examining the remaining pages, the Commissioner was satisfied that the deleted portions were properly exempted.

By July 13, 1989, it appeared that the complaint had been resolved by the Department (the Environment Minister is responsible for the Canadian Wildlife Service). The Department stated in a letter that additional original records were being sent to the complainant. However, when our investigator telephoned on August 10, 1989, to determine whether the complainant was satisfied with the disclosure she discovered that the records had never been received.

We found that the access officer looking after the request had obtained approval for disclosure from the appropriate official in the Conservation and Protection Branch of the Department. The records with a covering letter were sent to the access coordinator in the Corporate Branch of the Department. The coordinator prepared a covering memo to the Branch Director about the release and the entire package was sent for final approval by either the Director General, Assistant Deputy Minister or the Deputy Minister. In the meantime, the first officer assumed the records had been disclosed to the complainant and so advised our investigator.

When our investigator informed the Department of its inaction, the records were dispatched to the complainant that day.

Persistence Pays Off

In September, 1986, a specific request under the *Access to Information Act* was made for a missing signature page in an inquiry report obtained by a group of air traffic controllers. The page was not numbered and it was not clear where it should fit.

Transport Canada failed to respond to a controller's letter asking where the signature page appeared in the report. He complained to the Information Commissioner and an investigation was initiated.

The investigation revealed that the request for clarification of the location of the signature page had been misplaced. After the Commissioner's office forwarded a copy of the request, the Department advised the controller that the signature page was to be placed at the end of the report.

The Department said it failed to provide the signature page with the report because it had been omitted by the regional office when the report was initially copied. Our investigation established that none of the copies of the report reviewed at head office included a signature page.

We did learn that one of the members of the committee which conducted the inquiry was absent for preparation and submission of the report. Later he was asked to sign a page bearing the signatures of the committee members which he did. When he realized that the signatures signified support of the conclusions and he disagreed with many of its claims, he disassociated himself from the report. This action was unknown, initially, to any of the controllers who had requested and obtained access to the full report.

Copies of correspondence from the dissenting committee member were located as a result of interviews conducted at a regional office of Transport Canada but copies of these were not available at head office. The Commissioner concluded that the documents dealing with the disagreement of one of the committee members were relevant to the request because they affected the perception of the findings. Although the Department was not convinced that these new documents should constitute part of the report, it eventually agreed to release them at the request of the Commissioner.

The possibility that the Department had intentionally misled the controller was considered throughout the investigation but no evidence of such a possibility was uncovered.

Accessibility in Action

A totally-blind student asked the Department of the Secretary of State for "any and all records which relate either directly or indirectly to the establishment, proposed establishment, funding and/or operation in Canada of a broadcast reading service, or other information service, whether or not using radio, television, cable, satellite or any combination thereof, or other common carrier (such as telephone or telegraph). The purpose of such service is to allow blind, visually impaired, and other 'print-handicapped' persons access to such printed materials as magazines, newspapers, and periodicals."

After being informed that "this department does not have any records pertaining to the establishment, funding, or operation of a broadcast reading service for the blind" and receiving a refund of the $5 application fee, the student complained to our office about not receiving any records.

Our investigator established that the Department had correctly told the student that no records regarding a broadcast reading service for the blind were under the control of the Secretary of State. The records were, however, available from and disclosed by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) and the Department of Communications.

The student made further representations after being notified of our intention to dismiss the complaint against the Secretary of State as not justified, but expressed appreciation for the manner in which we (with the help of the Canadian Human Rights Commission) had corresponded with her: "I was delighted to receive a copy in braille, in addition to the printed copy, so please accept my special thanks in this regard."

In her letter to us, the student also expressed "heartfelt thanks" to the CRTC which had also corresponded in braille.

FEDERAL COURT REVIEW

Subsection 2(1) of the Access to Information Act sets out the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Under section 41 of the Access to Information Act an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review of the Government's decision after receiving the report of the Information Commissioner's investigation. Under section 42 and with the consent of that person, the Commissioner may file the court application.

From April 1, 1989, to March 31, 1990, 3,011 complaint investigations were completed by the Information Commissioner. During the same period six applications for judicial review were brought by individuals, the Commissioner applied for judicial review of eight Government decisions and 21 applications to block disclosure were made by third parties. The Commissioner was granted leave to intervene in one case under section 44. Five judicial review applications were heard and decided by the Federal Court.

Decisions rendered during the period covered by this report (April 1, 1989, to March 31, 1990), and the details of pending cases that involve the Information Commissioner are at the end of this section.

Table 5
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

April 1, 1989 to March 31, 1990

Status	Judgment Rendered		No Judgment		
Result	Disclosure	No Disclosure	Case Withdraw	Case Pending	Total
Section 42 (Information Commissioner)	0	0	2	6	8
Section 41 (Requestor)	0	0	0	6	6
Section 44 (Third Party)	0	0	2	19	21
Total	**0**	**0**	**4**	**31**	**35**

Table 6
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 to March 31, 1990

Status	Judgment Rendered		No Judgment		
Result	Disclosure	No Disclosure	Case Withdraw	Case Pending	Total
Section 42 (Information Commissioner)	5	3	23	12	43
Section 41 (Requestor)	4	6	9	16	35
Section 44 (Third Party)	21	10	64	58	153
Total	**30**	**19**	**96**	**86**	**231**

Although our philosophy is that recourse to the judicial review process should remain the last resort, our office expects to be involved in an increasing number of such section 42 review application cases where:

a) a Commissioner has recommended disclosure and the head of the institution has not acted upon or has declined to act upon the recommendation;

b) there is a matter of statutory interpretation which in the Commissioner's opinion should be adjudicated upon in order to ensure that the principles of the Act are attained; or

c) our assistance is requested in a case and we believe that it would be appropriate to intervene.

Between July 1, 1983, and March 31, 1990, 43 court applications were commenced in the name of the Commissioner. In this same period the Commissioner intervened in one case brought by a complainant and acted as counsel for complainants in two cases.

THIRD PARTY LITIGATION

The Act protects the commercial interests of third parties by providing for judicial review of a government institution's intent to disclose records that may contain confidential commercial information or may harm commercial interests. The Act requires that the third parties concerned be notified before any disclosure is made. Should they oppose such release, but be unable to convince the Government to withhold, they can seek judicial review under section 44 of the Act.

Approximately 66 per cent of all the applications made to the Federal Court under the Access to Information Act have concerned protection to third parties. The actual number of third party applications filed since 1 July 1983, is 153. The Court has heard 31 of these and accepted that the information should be withheld in 10 cases. Another 21 cases have been dismissed, 64 cases have been withdrawn and 58 other third party cases are still pending before the Court.

Litigation has resulted in judicial clarification of the third party protection afforded by section 20. However, these applications also lead to delays and our 1988-89 Annual Report noted:

> "In the 29 cases in which the Court has pronounced judgement, the average time from the launching of the application to the date of the judgement was about two years. In 51 cases, the third party withdrew the application for review before the case was heard. On average, the withdrawal did not take place until more than a year after the application was made."

Those averages have not changed significantly in the past year. While it is important to protect these third party interests, it is equally important that some method be found to reduce the delays.

The Commissioner's Role

The Act does not require third parties to notify the Information Commissioner of an application to be filed under section 44. As a result we monitor all such applications. In the vast majority of the cases we were unaware of the access request because we had not received a complaint.

It is not always necessary for our office to become involved in third party litigation. We believe that we can be most effective if we limit our intervention to cases where:

a) the section 44 application follows the decision of an institution to disclose a record we had recommended be disclosed;

b) we are already investigating a complainant which relates to the same request and we believe we can make a meaningful contribution to the proceedings;

c) there is a matter of statutory interpretation which, in the Commissioner's opinion, should be adjudicated upon in order to ensure that the principles of the Act are attained; or

d) our assistance is requested and because of the experience we have, we believe that it would be appropriate to intervene.

Between July 1, 1983, and March 31, 1990, we have applied for and obtained leave to appear in seven applications under section 44. In six of these cases the Court dismissed the third party's application and the information was disclosed.

The Government's Dual Role

The Act contemplates two distinct types of judicial review. In each situation the Government is the respondent and must defend the decision taken by the institution. But the role it plays in one is diametrically opposed to its role in the other.

In applications under section 41 or 42, the Government must defend an institution's refusal to disclose requested information. In applications by third parties under section 44 the Government is called upon to defend the institution's decision to disclose the requested information.

NEED FOR RULES

Litigation under the *Access to Information Act* has proven to be drawn out, complicated and expensive. Yet, it has provided some substantive and procedural interpretations. For example, there has been clarification of exemptions which deal with personal and commercial information. And, on the procedural side, some of the rules regarding third party procedures have been clarified. Some of the cases now in Court should provide further assistance relating to the rules governing delays and the severance of records.

Section 45 of the Act says that:

> "An application made under section 41, 42 or 44 shall be heard and determined in a summary way in accordance with any special rules in respect of any such applications pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*."

If special rules could be made pursuant to section 46 of the *Federal Court Act* some procedural and practical problems might be alleviated, thus speeding up access cases and reducing costs.

DECISION HIGHLIGHTS

During the year the Federal Court rendered four significant decisions in cases under the *Access to Information Act*.

In the first, *Air Atonabee Ltd. v. The Minister of Transport*, Court No. T-2249-86, Mr. Justice MacKay's decision provides a comprehensive analysis of third party procedures under the Act and establishes three important points. Under section 44 the applicant sought judicial review of the Minister of Transport's decision to disclose certain records relating to its operations. The application, allowed in part, is under appeal.

The three points are: (1) nature of the Court's review, (2) the meaning of confidential, and (3) a new approach to severance.

1) Nature of the Court's review

Mr. Justice MacKay confirmed that in light of the jurisprudence there no longer could be doubt that the Court's function in an application for judicial review is "...to consider the matter *de novo* including, if necessary, a detailed review of the records in issue document by document." This is an important point. Previously, some judges had approached access applications as if they were appeals, either from ministerial decisions or from the recommendations of the Information Commissioner.

2) The meaning of confidential

Paragraph 20(1)(b) protects third parties' business information that is:

> "financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party."

The Court held that it is sufficient that the information relate to financial, commercial, scientific or technical matters as those terms are commonly understood, in order to fall within the scope of the exemption. It then identified three requirements for information to be considered confidential:

a) The information must not be available from sources otherwise accessible by the public nor obtainable by observation or independent study by a member of the public acting on his own;

b) The information must originate and be communicated in circumstances giving rise to a reasonable expectation of confidence that it will not be disclosed; and

c) The information, whether required by law or supplied gratuitously, must be communicated in the context of a relationship which is either fiduciary or not contrary to the public interest, in which it will be fostered for public benefit by confidential communication.

In determining whether information had been supplied in confidence to the Government, Mr. Justice MacKay indicated that where there is any doubt about the origin of the information he would resolve the doubt in favour of the third party.

This must be distinguished from the position taken by Associate Chief Justice Jerome in the case of *Maislin Industries v. Minister for Industry, Trade and Commerce et al* (see Federal Court No. T-2560-83, Annual Report 1984-85, page 121).In that case the Court had indicated that public access to Government information ought not to be frustrated by the Court except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure. It was not enough for the third party simply to say that it had always considered the information confidential.

3) A new approach to severance

The approach to severance taken by Mr. Justice MacKay deserves special mention. To accommodate the principle of disclosure and yet protect information which requires special consideration, he held that references to identify particular aircraft should be exempt from disclosure. He required words which would identify a particular aircraft to be deleted and the word "aircraft" to be substituted in order that meaningful information could be disclosed without any resulting harm.

The Information Commissioner was not a party to this case.

Government Must File Relevant Evidence

In the case of *Mary Bland v. The National Capital Commission et al* (Court No. T-2300-86), the extent to which the Government is obligated to file information relevant to the matter under review was considered. In that case, Mr. Justice Martin was called upon to consider whether:

a) A deponent was obliged only to respond to questions which touched on the matters contained in his affidavit; and

b) A deponent was required to inform himself on matters on which he had no immediate knowledge even though they were relevant to the issues raised by the matter under review.

The Court held that affidavits in access proceedings are not similar to those filed in interlocutory proceedings. They are summary proceedings but they are substantive appeals. The Justice ruled that the deponent "...should answer all questions upon which he can be fairly expected to have knowledge which, without being evasive, relate to the principal issue in the proceeding upon which his affidavit touches."

In another access case, *Information Commissioner v. The Minister of National Defence* (Court No. T-746-88, Annual Report 1988-89, page 81), the Information Commissioner brought a similar application for examination to obtain additional evidence. However, before the motion came on for hearing the Government acceded to our request and the application was withdrawn.

Security Classification

In the case of the *Information Commissioner of Canada v. The Secretary of State for External Affairs* (Court File No. T-218-88, Annual Report 1987-88, page 91), Mr. Justice Dubé confirmed that a security classification pertains to a position and not to the individual who applies for, or who eventually fills that position. Thus information is not to be withheld on the ground that it is personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

In his decision, he held that even if a security classification was personal information, it would not be protected because of the exception in paragraph 3(k) on the ground that security classification is information that relates to the services performed and not to the individual. He noted the differences between the English and French texts in paragraph 3(k) and concluded that: "It appears clear to me that the object of the two Acts, read together, is that information shall be provided to the public, except personal information relating to individuals. Information relating to the position is not such personal information, whether the individual works directly for the government as an employee under paragraph 3(j) or by way of a contract under paragraph 3(k).

> "It appears clear to me that the object of the two Acts, read together, is that information shall be provided to the public, except personal information relating to individuals. Information relating to the position is not such personal information, whether the individual works directly for the government as an employee under paragraph 3(j) or by way of a contract under paragraph 3(k). There is nothing in the scheme of the Act which would provide more privacy to the individual who is hired by the government through a personnel agency. The French text "qui a conclu un contrat de prestation de services" is, in my view, merely bad translation."

Proof That Requestor Entitled

In the case of *Glaxo Canada Inc. v. The Minister of National Health and Welfare* (Court File No. T-634-89), Mr. Justice Muldoon allowed Glaxo's section 44 application and ordered the Crown not to disclose the information that had been requested because the Crown had not established that the requestor met the requirements of subsection 4(1) of the Act: that he was a Canadian citizen or permanent resident of Canada. Mr. Justice Muldoon said that the burden of proof was on the Crown to establish the requestor's status to use the Act within the meaning of the *Immigration Act*. He held, as well, that the third party had the right to cross-examine the requestor to be satisfied that those conditions were met even though the requestor was not a party to the application. The implications of this decision, which is under appeal, could be far reaching.

CURRENT CASES

The Information Commissioner was involved in these Federal Court cases this year. The cases are in chronological order by date of filing.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986, and May 26, 1986, respectively

These cases were included in the Annual Report's 1986-87 (page 97), 1987-88 (page 95) and 1988-89 (page 77). They concern applications for judicial review of delays, alleging an improper extension of the statutory time limits. The records were released before the date of the hearing and the Government moved to dismiss the application. We filed a motion for trial of an issue. Both applications were dismissed and the Court directed that the judicial review contemplated by section 42 should proceed. Additional evidence concerning the delay has now been filed and the case is set for hearing in the Federal Court on April 26, 1990.

Mary Bland v. the National Capital Commission (Federal Court No. T-2300-86) Filed October 21, 1986

This case deals with the refusal of the NCC to disclose information concerning leases which the NCC exempted as personal information under section 19(1) of the Act. For further details see the 1986-87 Annual Report, page 99 and page 54 of this Report. The Privacy Commissioner and the Information Commissioner are both parties.

Affidavit evidence has been prepared and filed and witnesses cross-examined. The case is now ready and has been set down for hearing commencing May 14, 1990.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court Trial Division No. T-2783-86) Filed December 23, 1986, (Appeal No. A-679-88)

This case, described in the 1986-87 Annual Report (page 98) the 1987-88 Annual Report (page 95) and the 1988-89 Annual Report (page 78), concerns a report on the food services of a penitentiary. At issue is whether parts of the report related to the position or function of employees of a government institution and were thus not "personal information." This case is pending in the Federal Court of Canada, Appeal Division.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court T-842-87, Federal Court Appeal Division A-346-88)

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court T-1106-87, Federal Court Appeal Division A-347-88)

These cases were described in detail in our 1987-88 Annual Report (page 87). Both are pending in the Federal Court of Canada Appeal Division. They concern the question of whether institutions should indicate what sections have been used to exempt specific portions of records that have been withheld.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No. T-931-87) Filed April 30, 1987

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed May 21, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

These cases, described in the 1987-88 Annual Report (page 88), and the 1988-89 Annual Report (page 76), concern a refusal by the Immigration Appeal Board to release records explaining why a named individual had been granted convention refugee status. The board had made an order under the *Immigration Act* in proceedings conducted *in camera*. The record was sealed.

Following Mr. Justice Pinard's decision that the records were subject to the *Access to Information Act*, the Immigration Appeal Board released a substantial number of the records but refused to disclose the balance on the ground that the records contained personal information which must be exempted under section 19. After protracted discussions, the Board agreed to release additional records and the cases were subsequently withdrawn.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-165-88) Filed February 4, 1988

The issue in this case, described in the 1987-88 Annual Report (page 93), is whether a department may refuse to disclose correspondence between the department and an investigator on the ground that section 35 requires investigations to be conducted in private. The case is adjourned *sine die* pending negotiations with the Department of Justice.

Information Commissioner v. Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

This case was described in the 1987-88 Annual Report (page 94). Following negotiations subsequent to the filing of an application to review, the Department disclosed the withheld information and the case was withdrawn.

Information Commissioner v. the Minister of National Defence (Federal Court No. T-746-88) Filed April 27, 1988

In this case, described in the 1988-89 Annual Report (page 81), the issue was whether a government institution which invokes section 15 as an exemption is required to inform the requestor of the paragraph in the section on which it relies. The case was heard by Mme Justice Reed on February 19, 1990. In her decision rendered February 22nd, Justice Reed concluded that in the context of section 15, it was not necessary to specify which paragraph was relied on. However, the Court directed that a notice of refusal "...should indicate, with respect to each document to which access is being refused, whether such refusal is based on a determination of one or more of the following: that disclosure would be (1) injurious to the conduct of international affairs; (2) injurious to the defence of Canada or state allied or associated with Canada; (3) injurious to detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities."

Information Commissioner v. Minister of External Affairs (Federal Court No. T-895-88) Filed May 17, 1988

This case, described in the 1988-89 Annual Report (page 88) concerns whether the Department's refusal to disclose a record was authorized by 20(1)(b) or (c) of the Act. The record would show the largest single annual quota for the importation of foreign cheese in 1985. Additional affidavit evidence, including transcripts of the cross-examinations of expert witnesses, has been filed. The case was heard on March 21, 1990, by Mr. Justice Denault and his decision was reserved.

ICI Americas Inc. et al v. The Queen et al (Federal Court No. T-1116-88) Filed November 10, 1988

In 1987 the requestor asked the Department of Agriculture for certain records including a study related to neurotoxicity. The requestor complained to the Commissioner because the Department failed to disclose the records requested.

During our investigation, the Department notified the third party that it proposed to disclose the requested report. The third party then filed an application under section 44 to block the proposed disclosure. Our office obtained leave to intervene in the application.

There were two issues placed before the Court. First, does the report contain confidential scientific or technical information within the scope of paragraph 20(1)(b); second, would disclosure of the report be in the public interest as it relates to public health. If such public interest clearly outweighed any financial loss or prejudice to the competitive position of, or interference with, contractual or other negotiations of the third party, the record would be releasable by reason of subsection 20(6) of the Act. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1583-88) Filed August 18, 1988

In this case the Department had withheld inspection reports on certain foreign meat packing firms and the issue was whether subsection 15(1) was a proper basis for exempting these records from disclosure.The case was described in the 1988-89 Annual Report (page 81). The Government released the records before the case could be brought on for hearing and the case was withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-1758-88) Filed September 14, 1988

This case, summarized in the 1988-89 Annual Report (page 84) concerns whether the Department's refusal to release information on Canadian life insurance companies' income tax reassessments is required by section 24 of the Act. The case was set for hearing in the Federal Court on March 7, 1990, but was withdrawn prior to hearing when the Department disclosed the requested information.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1885-88) Filed October 4, 1988

This case is described in the 1988-89 Annual Report (page 82) and the issue is whether inspection reports on conditions in certain European meat packing plants may be exempted on the basis of subsection 15(1). The Department has filed affidavit evidence which is being considered. The case is pending.

The Information Commissioner v. The Minister of National Health and Welfare (Federal Court No. T-1987-88) Filed October 20, 1988

This case was described in the 1988-89 Annual Report (page 88) and involves the disclosure of certain records which had been withheld pending the outcome of a related section 44 application to the Federal Court. When the Court concluded that a refusal to disclose the records in question in the other case was unwarranted, the records requested in this case were released and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. Minister of National Defence et al. (Federal Court No. T-333-89) Filed February 17, 1989

This case was described in the 1988-89 Annual Report (page 87). At issue is whether the Department contravened section 19 of the Act by refusing to disclose photographs and identities of personnel of one of its units. The case was heard by Mr. Justice McNair on January 31, 1990, but before a decision could be rendered the Department discovered that one of the photographs had been previously published, and agreed to disclose all of the photographs. The Court then ordered the release of both the photographs and the identities of the individuals involved.

Information Commissioner v. The Minister of Finance (Federal Court No. T-1566-89) Filed July 28, 1989

The requestor submitted three access requests for certain records to the Department of Finance, two dated January 27, 1989, and a third dated February 28, 1989. On March 10, 1989, the Government informed the requestor that documents requiring consultation had been identified and that additional time would be required to comply with his first access request. He was further told that most of the relevant documents with which his third access request was concerned had been amalgamated and that additional documents would soon be located.

On April 20, 1989, the requestor complained about the delays. Our investigation showed that the first access request had resulted in consultations with the Privy Council Office and that these consultations had been completed on April 10, 1989. Release was then postponed pending a review in the Department of Finance.

We found that no consultations had taken place concerning the second request but that the delay in processing was because of "operational requirements" of the Department.

Records relevant to the third request had been amalgamated by March 21, 1989, in order to respond to the first request. While no consultations were required, release was delayed pending review by the Department.

By letter of June 9, 1989, we told the Minister the results of the investigation and recommended that the records be released forthwith, subject to any exemptive provisions of the Act. We asked to be given notice no later than June 20 of any action taken or, proposed to be taken to implement the recommendation. In a reply dated July 11, 1989, the Department said it expected to respond to the first and third requests by July 31 but that no estimated completion date could be provided for the second request.

We filed the application for judicial review on July 28, 1989. Three days later, the Minister released the records relevant to each of the three requests with certain parts deleted because of claimed exemptions. The requestor agreed to the withdrawal of the application but complained about the claimed exemptions.This complaint is being investigated.

Information Commissioner v. The Minister of Finance (Federal Court No. T-2103-89) Filed October 13, 1989

By a request dated March 10, 1989, the Department of Finance was asked for records concerning the levels of interest rates, the deficit and the national debt in 1989 and beyond that were in the Government's possession before the November 1988 election. The Department asked for a 90 day extension of time to reply, citing the large number of records involved. This meant that the deadline for reply was extended to July 13, 1989. On July 25, 1989, the requestor complained that he had no further answer to his request. The Department provided our investigator with records showing that on July 5, 1989, records identified as being relevant to the request had been forwarded by officials within the Department to the Access to Information Coordinator, together with suggested exemptions.

On August 17, 1989, we advised the Minister that we considered the delay complaint to be well-founded. We recommended that the records be released forthwith subject to any applicable exemptions, and asked that we be told what action was taken or was proposed to be taken by August 31. By September 20, 1989, we had not received a reply and an Assistant Commissioner telephoned the Minister's office to ask why. He was assured that an additional seven days would enable the Minister to review and release the records.

On October 6, 1989, the records were still not released. We wrote the complainant offering to apply to the Court for a judicial review. The complainant consented and decided that he would himself appear as a party to the application. It was filed on October 13, 1989. On October 19, 1989, the Minister informed the requestor that he was refusing to disclose 530 pages of records that had been "amalgamated", but that other records would be available no later than October 26. The additional records were released on that date and with the consent of all parties the application for review was withdrawn.

Currently we are investigating the requestor's complaint about the exemptions applied to the 530 pages of records.

Information Commissioner v. The Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs) (Federal Court No. T-2036-89) Filed October 5, 1989

In January 1987 the requestor asked the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA) for records about the possible privatization of Petro-Canada dated or considered subsequent to September 4, 1984. OPRA released certain records and claimed exclusion and exemptions for the rest. The requestor complained to the Information Commissioner in May 1987. We had prolonged discussions with OPRA, and as a result certain additional records were released. While we concluded that some other records were properly excluded or validly exempted, a number of others were, in the Commissioner's opinion, not validly withheld.

OPRA invited each of three third parties to submit representations. All objected to the release of further records by reason of 20(1)(b) and (c) of the Act which refers to the mandatory exemption of confidential business information supplied to the Government by a third party and to information, the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial gain or loss to a third party or prejudice its competitive position.

We did not agree that one of the records had been obtained in confidence from a province or its institution, and did not accept the exemption claimed under 13(1)(c) of the Act. We said that exemptions could be applied to portions of one record but that the whole of the record was not exempt. In others we said some of the information was not confidential since it was publicly known or readily obtainable from corporate annual reports, and that there was no or insufficient showing of the expectation of financial loss or prejudice to competitive position. We also said that one record was unsolicited and so carried with it no obligation of confidentiality.

Still, the Minister refused to release any further information. With the consent of the complainant we applied for judicial review.

Although the issues will vary in detail with each record, the basic issue is whether the record contains confidential business information and, if so, could its disclosure be reasonably expected to result in material financial gain or loss or prejudice to competitive position. The question for one record is whether it was obtained in confidence from a province, and for another whether it was solicited by the Government. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-2295-89) Filed October 27, 1989

A July 10, 1986, access request asked for all the information in the Department of Employment and Immigration files concerning six persons, who, the requestor stated, entered Canada as immigrants in the post war period and "were in some way associated with alleged war crimes". Similar requests were sent to eight other government institutions. On September 9, 1986, the requestor complained about the delay in responding to the access requests.

In December 1986 the Department disclosed some records, stating that they were all that were accessible at the time, and that a number of the documents on two of the individuals concerned required consultations with other government institutions. The requestor complained to us on December 23, 1986.

Protracted negotiations resulted in the disclosure of additional records on four separate occasions. Records concerning two persons were claimed by the Government in February 1987 to be exempt as personal information. Exemptions were also claimed under subsection 15(1) on the basis that disclosure of the information contained in the records could be reasonably expected to be injurious to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

We recommended to the Minister that the exemption claimed under subsection 15(1) should be withdrawn. The Minister agreed. We found an exemption based on solicitor-client privilege to be established, but for the remainder of the records we recommended release, subject to deletion of material properly exemptable as personal information. The Minister maintained the position that the unreleased records were exempt as containing personal information and that they could not be severed.

After further investigation we concluded that although the records did contain some personal information other portions of them did not. Therefore they ought to be released after the record had been severed. We so informed the requestor on September 12, 1989, and with the requestor's consent we filed for judicial review.

The issue is the extent, if any, to which the records can be severed so that any portions not containing personal information can be released. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The National Capital Commission et al (Federal Court No. T-2737-89) Filed November 29, 1989

In March 1988 the applicant asked the National Capital Commission for records showing the classification level under the former standard for the Engineering and Scientific Support Group (EG) which expired in December 1987 and the point rating under the new EG classification standard.

Identical requests sent to 15 other government institutions resulted in release of the information requested. However, the National Capital Commission, while supplying a listing of the EG positions and their classification level under the formal classification standard, denied access to rating by factor under the new classification. The NCC relied on paragraph 21(1)(d) of the Act to deny access. This relates to plans concerning the management of personnel that have not yet been put into operation.

In August 1988 the requestor complained to the Information Commissioner about NCC's refusal to provide the point rating. After discussions with the requestor, an Assistant Commissioner informed the National Capital Commission that he considered the claimed exemption to be invalid. The NCC chairman replied that since no EG position had been converted or affected in any way, the exemption claimed was appropriate and valid until the reclassification plan was put into effect at NCC. With the consent of the complainant we applied for judicial review.

The issue here is whether a new standard for classification approved by Treasury Board but not fully implemented, yet exerting influence and having an effect, can be said to be "not yet in operation". The case is pending before the Court.

The Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-2766-89) Filed December 5, 1989

In June 1987 the requestor asked Correctional Service of Canada to provide copies of all complaints, grievances, reports and legal opinions relating to mail and its delivery at Warkworth Institution, and the Visit and Correspondence Department since January 1986. By a second request in July 1987 he sought the same material, this time relating to the Food Service Department. The institution refused to disclose the records on the ground that it was personal information and totally exempt under subsection 19(1) of the Act. In August 1987 the requestor complained to the Information Commissioner.

Investigation showed that the first request had produced preliminary severance of the record and the exemption of such specific identifiers as names and registration numbers. We agreed with these deletions, but could not support a subsequent decision to exempt the complete remainder of the records. As no similar severance was done for the second request, again we believed that the total exemption of the records was invalid.

The investigation also showed that the institution had confined itself to records relating to inmate grievances and complaints resolved within the institution. Grievances originating from sources other than inmates, or any grievance finalized at national or regional levels, had not been considered. We reported the results of our investigation to the Solicitor General, recommending that both access requests be re-examined, that the additional relevant records be assembled, and that the records be disclosed subject to the provisions of the Act. The institution then released some records with certain portions exempted, withholding other records entirely. The requestor complained to us that the exemptions invoked under section 19(1) were not proper.

We again conveyed our view to the Solicitor General that severance of the remaining records had not been properly carried out, referring by way of example to the types of records withheld completely. The Solicitor General replied that no further records would be released. We reported to the complainant and with his consent filed an application for judicial review.

At issue is whether the records withheld, or partially withheld, contain personal information. This will entail consideration of whether the names of employees are personal information, dates can be withheld, complaints and grievances of kitchen workers are personal information, and the exemption applies to inmate complaints and grievances that arise from specific circumstances. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-2844-89) Filed December 8, 1989

On September 1, 1987, the requestor asked the Department of Employment and Immigration for "country background information used by immigration officers in accordance with the policies established for humanitarian and compassionate review of cases rejected under the Refugee Claims Backlog Regulations". In a reply dated June 30, 1988, the Department provided profiles for certain countries, but only parts of the profiles for 11 others. The Government claimed an exemption under subsection 15(1) for the remainder on the basis that release could reasonably be expected to be injurious to international affairs.

In July 1988 the requestor asked us to review the records to determine whether the portions of the records deleted were exemptable. We were given access to the record of the consultations carried on by the Department with the Refugee Status Advisory Committee and the Department of External Affairs. We also obtained and reviewed two documents that constituted the main sources of information provided to immigration officers.

We concluded that the claimed exemptions were not supportable since, in our opinion, disclosure could not reasonably be expected to be injurious to international affairs. Further, we did not believe that the information was described in, or was akin to, the classes of information specified in the paragraphs following the injury test in the subsection. On August 4, 1989, we informed the Minister of our findings, recommending release of the records and suggesting that the release could be accompanied by explanatory notes so that there would be even less likelihood of danger to international affairs. We asked that the records be released on or before August 28, and that during the intervening period we be notified of any action taken to implement our recommendation.

No response had been received by October 20, 1989.On that date we reported the results of our investigation to the requestor. With her consent we applied to the Federal Court for judicial review of the case.

On November 21, 1989, the Minister, by letter to us, refused to disclose the records, stating that release of the information could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. The Minister further contended that the information in question did not have to fit within any of the enumerated paragraphs of subsection 15(1) in order for the exemption to be valid.

There were two issues in this case. First: would the particular information, if disclosed, meet the harms test provided for by the subsection? Second: must it be of a kind described in, or analogous to, one of the kinds of information described in the paragraphs to that subsection? The Department has agreed to release the disputed records, and the case will be withdrawn.

The Information Commissioner v. The Department of Fisheries and Oceans (Federal Court No. T-674-90) Filed March 14, 1990

In February 1988, the requestor asked the Department of Fisheries and Oceans to provide certain information concerning development of a particular database system. One of the records identified as relevant to that request was a consultant's report which had been prepared for the Department in October, 1987. The institution refused to disclose the report on the ground that it was subject to solicitor/client privilege as described in section 23 of the Act.

During our investigation, we reviewed the report carefully and after interviewing departmental officials and examining the circumstances surrounding the commissioning of the report, we were not satisfied that the dominant purpose for the preparation of the report was litigation involving the Department. No other grounds under the Act were advanced by the Department in support of the exemption of the report.

We reported the results of our investigation to the Minister of Fisheries and Oceans recommending that the report be disclosed. The Minister did not respond to the recommendation but we were advised by officials that there was no proposal to disclose the report. We then reported to the complainant and with his consent filed an application for judicial review.

There are two issues in this case. The first is whether solicitor/client privilege applies only if the dominant purpose for which the report was prepared is litigation involving the Department of Fisheries and Oceans. The second issue is whether the dominant purpose for which the report was prepared is litigation involving the Department. The case is pending before the Court.

ACCESSIBILITY

Knowing how the *Access to Information Act* works and the rights it provides is as important as having the rights in the first place. It is in this spirit that we answer requests for information about the Act and the operations of our office. We distribute publications which promote greater understanding of freedom of information principles and procedures, as do our answers to the many public inquiries we receive on our local and toll-free, long-distance lines, and from those people who visit our office and use our library.

Appearances

As in other years, we accepted as many invitations as possible to address a wide variety of interested groups. This was achieved by having the Information Commissioner, one of the Assistant Commissioners, the Director General of Operations and the General Counsel address a variety of professional, academic and general interest audiences.

The Commissioner, as in past years, conducted regular workshops as part of the career assignment program (CAP) at the Government's Centre for Executive Development in Touraine, Québec, where she also participated in more than a dozen seminars for high-level managers.

Other appearances included the Commissioner's presentation to a group of Southam news editors arranged by the chain's Ottawa member-paper, The Ottawa Citizen; an address to a group of parliamentarians and their aides as part of a seminar organized by the Library of Parliament which included a senior departmental access to information coordinator, and representatives from both the media and the Library of Parliament. Her schedule included appearances in the Ottawa area at the international American Society of Access Professionals (ASAP) Conference and her address to the Canadian Access and Privacy Association (CAPA). Assistant Commissioner Bruce Mann also spoke at these last two functions.

The Commissioner was invited to speak to international professional gatherings in France, Barbados and the United States. Both the Commissioner and General Counsel Paul Tetro attended the International Bar Association Conference in Strasbourg, France. The Commissioner chaired a half-day meeting on the role of the ombudsman, addressing particularly the question of the systemic approach versus the single complaint approach. Mr. Tetro explained the *Access to Information Act* at the section on "Defamation and Media Law." He also visited the Canadian Armed Forces Base at Lahr, West Germany, to explain the Act to personnel there.

In Barbados, the Commissioner participated in a symposium on the role of the Ombudsman. This was convened by the Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies. An ASAP conference and the International Computers and Communications (ICC) forum took the Commissioner to Washington, D.C., on two separate occasions.

The Commissioner lectured to students, faculty members, and other interested parties at the universities of New Brunswick, Fredericton, Western Ontario, London, McGill, Montreal, Queen's, Kingston and Carleton in Ottawa.

The Commissioner spoke on three occasions in Toronto, twice at conferences organized by Riley Information Services. In February she spoke on the topic "Why FOI?" and in September, 1989, she gave the opening address to a seminar on third party implications under access to information legislation. Assistant Commissioner Mann addressed the same seminar on the topic "Trade Secrets and Super-Confidentiality." Finally, the Commissioner was the keynote speaker at the University Ombudsmen's National Conference on June 17, 1989, at the University of Toronto.

The three remaining addresses by the Commissioner were made to media members, and federal and provincial colleagues. The Commissioner made presentations to the Edmonton branch of the Centre for Investigative Journalism, the Access to Information and Privacy Directorate of the Department of Veterans' Affairs in Charlottetown, P.E.I., and to fellow ombudsmen at the Canadian Ombudsman Conference in Québec.

Assistant Commissioner Mann attended corporate information seminars promoted by the "Info-Plus" organization in Toronto. He gave two other presentations to a group of public administration students at the University of Western Ontario, London, and to the IPAC group, Institute for Public Administration in Canada in Ottawa.

Director General of Operations, Célyne Riopel, represented the office on four separate occasions. The Director General attended the annual meeting of staff relations officers from across Canada at Grey Rocks, Québec, and spoke at a one-day conference in Ottawa which examined the ramifications of the new Ontario access legislation. Representatives from the private sector attended the conference along with government officials from provincial and municipal levels and a contingent from the U.S.

The Director General also gave two presentations in Toronto, to the Canadian Institute of Surveying and Mapping and to the Ontario College and University Library Association.

The General Counsel conducted a Public Service Commission workshop in Ottawa to deal with disclosure of assessment materials requested by potential public service candidates.

There is now a large number of individuals who are both knowledgeable in the field of access to information and experienced in the exercise of rights under the Act. The questions asked by our audiences bear witness to that.

Inquiries

Our enquiry statistics include letters, telephone calls and personal meetings we have with individuals at our office. This year we received more than 1,100 inquiries, most of which were via the telephone. Approximately 85 per cent were in English; 15 per cent in French.

Distribution of our publications is not included in the above. Publication requests come from individuals, legal agencies, government institutions, libraries, institutions of higher learning, commissioners and ombudsmen both in Canada and other countries. This year we distributed 461 information kits, including brochures, copies of speeches, and our annual reports. All of our publications are available free of charge.

We were able to answer approximately 75 per cent of the inquiries. Some 21 per cent of all inquiries were referred elsewhere to ensure responses from the most qualified sources. The number of referred calls rises enormously when it includes those subject to the preliminary screening by our receptionists. (We share receptionist and toll-free services with the Office of the Privacy Commissioner.) The name "Information" Commissioner attracts many inquiries that have nothing to do with our mandate and the receptionists try to refer them to more appropriate agencies. Most such calls are referred to Reference Canada (6,642 for 1989-90), the federal government's bilingual telephone referral and basic information service, toll-free throughout Canada. For local numbers of Reference Canada offices and affiliated inquiry centres, consult the Government of Canada section of the blue pages in telephone directories. To assist the public, the main numbers follow:

ALBERTA
Reference Canada
1-800-232-9481

Edmonton - 495-4161
(Telecommunications Device for the Deaf)

BRITISH COLUMBIA
Reference Canada
1-800-663-1381

Vancouver - 666-2560
(Telecommunications Device for the Deaf)

MANITOBA
Citizens' Inquiry Service
1-800-282-8060

Winnipeg - 945-4796
(Telecommunications Device for the Deaf)

NEW BRUNSWICK
New Brunswick Inquiries
1-800-442-4400

NEWWFOUNDLAND
Reference Canada - 1-800-563-2432

St. John's - 772-6226
(Telecommunications Device for the Deaf)

NORTHWEST TERRITORIES
495-2021 -
Reference Canada (Alberta)
collect calls accepted from N.W.T. area code 403 only.

1-800-267-0340 -
Reference Canada (Ottawa) serving area code 819.

NOVA SCOTIA
Reference Canada
1-426-8092

Halifax - 426-6696
(Telecommunications Device for the Deaf)

ONTARIO
Reference Canada

Area Code 613 and the Outaouais (Québec): 1-800-267-0340

Ottawa - 952-0845
(Telecommunications Device for the Deaf)

Area codes 807 & 705: 1-800-461-1664

North Bay - 476-7788 (Telecommunications Device for the Deaf)

Area codes 416 & 519: 1-800-387-0700

Toronto - 973-8099 (Telecommunications Device for the Deaf)

PRINCE EDWARD ISLAND
Island Inquiries
1-368-5050

QUÉBEC
Communication-Québec

Consult blue pages under "Communication-Québec"

1-800-361-9596
(Telecommunications Device for the Deaf)

SASKATCHEWAN
Government Inquiry Centre
1-800-667-7160

Regina - 780-7565
(Telecommunications Device for the Deaf)

YUKON
Yukon Inquiry Centre
1-800-661-0408

We do not intend to discourage inquiries regarding the Access to Information Act and would invite people to contact us and ask to speak to an investigator for help.

We can be reached toll-free long-distance telephone service at 1-800-267-0441.

We also accept and dispatch FAX correspondence form (613) 995-1501. Our address for letters is as follows:

Office of the Information
Commissioner of Canada
Suite 300, Place de Ville, Tower "B"
112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

CORPORATE MANAGEMENT

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, informatics and library services.

Finance

A new computerized budget control system was introduced to improve the control and reporting of financial commitments and expenditures.

The Offices' total resources for the 1989-90 fiscal year were $5,856,000 and 75 person-years, an increase of $765,000 and six person-years over 1988-89. Personnel costs of $4,481,351 and professional and special services expenditures of $715,783 accounted for more than 90 per cent of expenditures. The remaining $560,135 covered all other expenses.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1989 to March 31, 1990*

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	1,584,774	1,795,493	505,521	3,885,788
Employee Benefit Plan Contributions	243,000	274,000	79,000	596,000
Transportation and Communication	37,415	84,982	130,684	253,081
Information	24,510	36,699	2,424	63,633
Professional and Special Services	571,499	68,916	51,565	691,980
Rentals	—	2,381	9,926	12,307
Purchased Repair and Maintenance	2,178	13,977	4,256	20,411
Utilities, Materials and Supplies	15,970	14,698	38,448	69,116
Acquisition of Machinery and Equipment	31,560	38,931	62,029	132,520
Other Payments	1,412	3,521	2,626	7,559
TOTAL	**$2,512,318**	**2,333,598**	**886,479**	**5,732,395**

*Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments reflected in the Office's 1989-90 Public Accounts.

Personnel

With a net increase of six person-years in 1989-90, the first time appointment of an Assistant Privacy Commissioner and the end of term for an Assistant Information Commissioner, the personnel program was active this year again. Thirty-eight staffing actions, including the appointment of one senior management position, were processed and a review of all Program Management positions was conducted to apply the new classification standards. The offices also underwent a staffing audit by the Public Service Commission.

Administration

Additional office space was obtained to accommodate the growth of the organization as well as anticipated needs.

Informatics

A local area network was implemented in the Privacy Commissioner's office to facilitate expansion of report and text production. Preliminary work has also been undertaken to address major changes to the dated case management system. A requirement study of the Information Commissioner's case management system was undertaken.

The office has also started a new informatics management infrastructure to meet the growing needs of the organization.

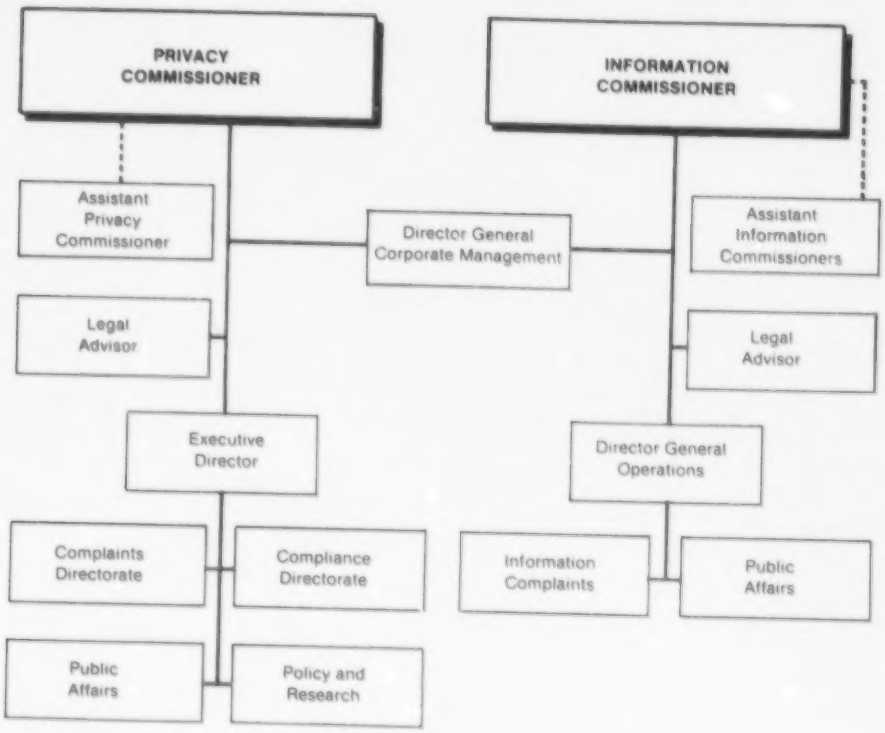
Library

The library supports the programs of both the Information and Privacy Commissioners. It is open to the public.

Among the services offered are the provision of interlibrary loans, manual and automated reference and research, and the maintenance of newspaper clipping files. The library acquires and retains national and international material on all aspects of freedom of information, the right to privacy, data protection and the ombudsman function. Comprehensive collections of annual reports on the administration of the Acts, and ombudsman annual reports are also kept.

Automation of library functions is ongoing. Cataloguing of our library collection, enables us to provide efficient, quick production of subject bibliographies, lists of periodicals received, and circulation statistics.

ORGANIZATION CHART



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1989-1990

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. IP20-/1990

ISBN 0-662-57515-6

«La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

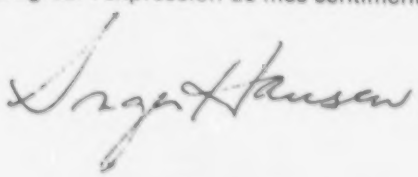
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa, Ontario

Mai 1990

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa, Ontario

Mai 1990

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

Inger Hansen, c.r.

TABLE DE MATIÈRES

Le septième rapport annuel - Introduction 1
Sept ans d'assaisonnements 2
Dilemmes, doutes et autres difficultés 3
Que nous réserve l'avenir? 4

Sept années d'expérience 6
L'arriéré des plaintes déposées au Commissariat 6
Retards dans la communication de documents par les institutions fédérales 8
La sensibilisation du public 11
Coordonnateur de l'accès à l'information 11
Droits des tiers 14
Frais 17
Affaires internationales et défense nationale 20
Prélèvements 21
Recommandations et Consultations 22
Renseignements personnels 23
Documents confidentiels du Cabinet 24
Attitudes 26
Interdictions fondées sur d'autres lois 28
Révision par la Cour 29

Les Plaintes 34
Les Nombres 34
La Terminologie 34
Catégories 35
Conclusion 36
Règlement 36
Résultat 36
Quelle est l'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale? 38

Sommaires des cas 42

Révision par la Cour fédérale 54

Accessibilité 74
Présentations 74
Demandes de renseignements 76

Gestion intégrée 79

LE SEPTIÈME RAPPORT ANNUEL - INTRODUCTION

Le rapport annuel couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990 et conclut le mandat de sept ans du premier Commissaire à l'information du Canada.

On y trouvera non seulement le compte rendu des activités de notre Commissariat en 1989-1990, mais aussi un coup d'oeil sur ce qui s'est passé depuis notre entrée en fonctions. Le rapport contient d'abord un exposé sommaire de notre expérience de la Loi. Viennent ensuite un bilan intitulé «Sept années d'expérience», et le résumé de quelques enquêtes sur les plaintes menées à terme au cours de 1989-1990. Comme chaque année, nous présentons quelques chiffres dans «Les plaintes». Le chapitre «Accessibilité» concerne nos relations avec le public. Il est suivi de notre rapport sur les procédures relatives aux recours devant la Cour fédérale. À la fin, nous présentons le chapitre établi par la Gestion intégrée, qui dessert à la fois le Commissariat à la protection de la vie privée et notre Commissariat.

Voici les diverses sources sur lesquelles nous nous appuierons dans ce rapport: le Comité il s'agit du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, désigné en application de l'article 75 de la *Loi sur l'accès à l'information; Une question à deux volets:* ou l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels; Les prochaines étapes:* il s'agit du document du ministère de la Justice, *Accès et renseignements personnels: Les prochaines étapes*, Canada, 1987, qui a été publié en réponse à *Une question à deux volets*.

SEPT ANS D'ASSAISONNEMENTS

Le commissaire: citation

*La **Loi sur l'accès à l'information** prévoit que tout Canadien qui se voit refuser la communication d'un document qu'il a demandé en vertu de la loi actuelle ou qui ne reçoit pas un document demandé dans le délai prescrit ou qui considère comme excessifs les droits exigés, pourra porter plainte auprès du Commissaire à l'information... Je crois que c'est ce qui se produira dans la plupart des cas, et que le fait de ne plus avoir à porter plainte devant les tribunaux constituera une économie de temps et d'argent pour les Canadiens. Il y aura toujours la possibilité d'interjeter appel devant la Cour fédérale dans les cas où le problème n'aura pas été résolu.*

Bien entendu, la Commissaire à l'information relève directement du Parlement. Complètement indépendante du conseil exécutif, elle est libre de recommander la publication de renseignements du gouvernement, de critiquer les mesures prises par le conseil exécutif aux termes de la loi, de faire ses recommandations au Parlement et de poursuivre elle-même en justice les institutions fédérales afin d'obtenir la publication de renseignements.

L'honorable Mark R. MacGuigan, c.r., C.P., député
le 27 mai 1983
Ministre de la Justice
Dans une allocution à la Chambre des communes
proposant la nomination du Commissaire à l'information

Après sept années en tant que Commissaire à l'information, je reste convaincue que :

- La volonté politique qui appuie la liberté d'accès à l'information pourrait être plus ferme.
- La résistance de l'appareil administratif à la liberté d'accès à l'information pourrait être plus faible.
- Il faudrait que la tendance à refuser l'accès aux documents gouvernementaux cède le pas à une attitude ouverte à l'égard de leur communication.
- Il faudrait que les coordonnateurs soient pourvus de moyens suffisants et d'un soutien accru de leurs sous-ministres pour pouvoir remplir leur difficile mission et conseiller correctement leurs institutions.
- Certaines institutions fédérales manquent de moyens pour appliquer correctement la Loi, tandis que d'autres devraient renforcer leurs formalités de traitement des demandes de communication.
- Les pires obstacles à l'application de la Loi sont les retards et la réticence à pratiquer des prélèvments.

- Il ne faudrait pas que les retards et les prorogations de délais servent à éviter temporairement de fournir des documents communicables.

- Autoriser les institutions fédérales à opposer un refus aux demandes qu'elles jugent abusives pourrait entraîner un abus du droit de refus et retarder encore davantage la communication.

- Le public manque d'information sur le droit d'accès. Il faudrait consacrer des moyens plus importants et des fonds suffisants à des programmes de sensibilisation du public que le Commissaire et les institutions fédérales seraient chargés d'exécuter.

- Notre mécanisme de médiation exige temps et patience de la part des personnes concernées, mais les résultats que la médiation permet d'atteindre ont peut-être plus d'effet sur les mentalités que les décisions officielles.

- Les recommandations du Comité parlementaire n'ont pas encore reçu l'adhésion qu'elles méritaient. Il faudrait pousser plus loin leur mise en application.

Dilemmes, doutes et autres difficultés

Les difficultés qui entourent la mise en application de la Loi sont partiellement attribuables aux pressions exercées par les intérêts divergents. En voici quelques exemples :

- Les membres du Cabinet protègent le secret des délibérations et des décisions qui n'ont pas encore été rendues publiques. Mais, en ne divulguant pas les documents de fond, le gouvernement perd une chance de montrer au public combien les compromis sont souvent inévitables.

- Il est compréhensible que les institutions fédérales soient réticentes à communiquer des documents qui seraient susceptibles de donner une impression fausse. Des explications appropriées pourraient cependant faire mieux comprendre les décisions gouvernementales au public.

- Certains fonctionnaires hésitent parfois, craignant que la communication de certains documents constitue une violation du secret auquel ils se sont engagés par serment. De plus, ils peuvent redouter que la communication mette leur ministre dans une situation embarrassante et ils estiment que leur premier devoir est de protéger celui-ci. Ils peuvent aussi s'inquiéter de ce que les nouveaux programmes soient annoncés ou discutés prématurément, ou qu'ils subissent un préjudice. Certains peuvent appréhender la divulgation de rapports rédigés à la hâte et dans des conditions difficiles, ou encore la publication de conclusions, d'opinions et de conseils qui ne correspondent plus aux vues des autorités.

- Certains ministres et fonctionnaires craignent qu'on les conseille moins ouvertement et moins franchement à cause de l'accès à l'information.

- Certains utilisateurs de la Loi (journalistes, professeurs d'université, groupes d'intérêt et gens d'affaires, pour qui une communication prompte constitue souvent une nécessité) commencent à se montrer mécontents et cyniques devant les rapports «censurés», les retards interminables et des frais jugés trop élevés. Les historiens à qui, avant 1982, on laissait souvent feuilleter des archives sans formalités, n'ont maintenant plus cette possibilité. Les futurs historiens perdront peut-être des renseignements subjectifs fort intéressants parce que la Loi a pour effet inévitable de rendre de nombreux documents «stériles»ou «à l'épreuve de la consultation».

- Notre Commissariat doit trouver le point d'équilibre entre des droits et des intérêts divergents, il doit respecter tous les intervenants, les traiter avec dignité, prendre leurs préoccupations au sérieux, assurer des marches à suivre équitables et, au bout du compte, en arriver à des solutions justes dans le respect de la loi. Il est impossible de satisfaire tout le monde tout le temps...

Que nous réserve l'avenir?

Une société libre et adulte devrait faire suffisamment confiance à ses membres pour se dire ceci : rares sont les renseignements qui ne peuvent pas être portés à la connaissance du public, mais, si un intérêt public supérieur exige que certains éléments d'information restent secrets, les raisons en seront fournies et un droit de recours indépendant sera offert. Au Canada, le gouvernement a pris une position analogue à celle-là lorsqu'il a adopté la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1982.

L'actuelle Loi crée un droit de demander à consulter les documents, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. Elle prévoit aussi une procédure de recours en deux étapes, la première devant un Commissaire à l'information indépendant et la seconde, pour les refus de communication, devant la Cour fédérale du Canada. La Loi canadienne se compare avantageusement aux autres lois analogues en vigueur ailleurs.

Les améliorations sont toujours possibles. Toutefois, au lieu de condamner la Loi comme ce fut le cas à certains moments, le public cherche maintenant à savoir comment s'en servir efficacement. Aussi, les plaintes sont-elles plus complexes et moins générales. Pour leur part, les fonctionnaires souhaitent mieux comprendre la Loi. Beaucoup d'entre eux y voient un bienfait pour la société et un droit démocratique fondamental.

L'un des gestes que le gouvernement canadien pourrait faire pour indiquer au public à quel point il tient à la liberté d'accès à l'information serait d'incorporer le droit de savoir dans la Charte canadienne des droits et libertés. La Suède a intégré l'accès à l'information dans sa Constitution. La République de l'Inde s'apprête à le faire également. Le Canada pourrait vouloir suivre le mouvement.

Dans l'avant-propos du *Guide à l'intention des Canadiens sur la Charte canadienne des droits et libertés*, le très honorable Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, soulignait en 1987 que «la Charte n'énonce pas tous les droits et libertés des Canadiens. Certains, l'accès à l'information dans les secteurs de compétence fédérale, par exemple, sont garantis par d'autres lois...» À propos des valeurs consacrées dans la Charte, le Premier ministre déclare qu'«au fil des ans, [...] [elles] ont permis de bâtir une société ouverte et tolérante...».

Les droits fondamentaux actuellement protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* ont d'abord fait l'objet d'une loi du Parlement, la *Déclaration canadienne des droits*. On y retrouve la liberté de parole et la liberté de la presse. La liberté d'expression, qui comprend la liberté de la presse et celle des autres médias de communication, est maintenant protégée par la Charte en même temps que les autres droits et libertés fondamentaux. Ne serait-il pas raisonnable d'y ajouter le droit de savoir (sous réserve de certaines exceptions expresses et limitées)? La liberté d'accès à l'information ne mérite-t-elle pas sa place à côté de la liberté d'expression et du droit de vote? N'est-elle pas aussi importante que la liberté d'expression? N'est-elle pas indispensable à l'entière jouissance des droits démocratiques, si chers aux Canadiens?

Une telle modification de la Charte constituerait une étape majeure.

SEPT ANNÉES D'EXPÉRIENCE

Pourquoi un rapport annuel? Essentiellement parce qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information est tenu de présenter un rapport au Parlement une fois par année. C'est l'un des mécanismes par lesquels le Commissariat rend compte de la manière dont il s'est acquitté de ses responsabilités et a utilisé les fonds publics.

Mais nos rapports annuels servent à d'autres fins. Les plaignants et le grand public doivent aussi être informés de ce que nous avons fait ou essayé de faire, de nos réussites et de nos échecs et, plus particulièrement, de notre point de vue sur les moyens de faciliter l'accès à l'information. Au moment où mon mandat de sept ans arrive à terme, j'aimerais passer en revue nos principaux sujets de préoccupation au cours de cette période (dont, pour la plupart, nous avons traité dans nos rapports antérieurs), ainsi que les problèmes rencontrés, ceux que nous avons résolus et ceux qui restent.

L'arriéré des plaintes déposées au Commissariat

Le premier Rapport annuel couvrait la période du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984. Quelques problèmes avaient déjà fait surface et, dans certains cas, ils devaient demeurer, voire empirer. Environ 50 plaintes étaient toujours à l'étude, mais j'étais optimiste puisque j'avais écrit dans ce rapport : «...j'ai l'intention de rattrapper (cet arriéré) d'ici à la fin de 1984.» Je ne me rendais pas compte que l'accroissement constant et quelquefois spectaculaire du nombre de plaintes au fil des ans ne nous permettrait pas de nous rattrapper, en dépit des efforts déployés.

Le Rapport annuel de 1985-1986 reprenait l'information contenue dans le mémoire principal présenté au Comité au sujet de la charge de travail du Commissariat. Après avoir fourni quelques chiffres sur le nombre d'enquêteurs et les dates où ils étaient entrés en service, nous indiquions que la charge de travail des enquêteurs était extrêmement lourde compte tenu des milliers de pages de documents qu'ils devaient examiner et analyser. Nous fournissions trois exemples, notamment celui d'un cas nécessitant l'étude de 43 volumes de 4 cm d'épaisseur chacun et pour chacune des deux institutions en cause. Nous avions établi qu'une charge de travail de 15 à 20 cas garantirait que la plupart des enquêtes seraient achevées en deux ou trois mois. Manifestement, cela était impossible avec une quarantaine de cas, puisque les enquêteurs passaient alors beaucoup trop de temps à gérer, à organiser et à mettre leurs dossiers à jour.

La prise en considération des intérêts de toutes les parties en cause, les formalités de préparation et de distribution des avis donnés aux tiers et la réception de leurs observations créaient aussi une lourde charge pour le Commissariat.

De surcroît, cette charge de travail empêchait les enquêteurs d'assurer le suivi auprès des ministères qui mettaient du temps à nous répondre. Nous mentionnions que «cette situation crée un cycle inefficace de contacts non productifs au cours desquels les enquêteurs et les fonctionnaires s'expliquent pourquoi rien ne s'est passé.»

Toujours dans le Rapport de 1985-1986, nous émettions l'opinion qu'il était raisonnable que le public s'attende à ce que la plupart des enquêtes soient achevées en deux ou trois mois et nous précisions que nous n'y étions parvenus que dans la moitié des cas mentionnés dans le rapport. Nous ajoutions que nous ne pouvions résoudre le problème simplement en augmentant le nombre d'enquêteurs, d'employés de soutien et de commissaires adjoints et que nous nous efforcions cependant d'aplanir les difficultés et de ramener les retards à un niveau acceptable.

Le Comité a fait valoir que toute plainte portée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devait être déposée devant le Commissaire à l'information dans l'année suivant la réception de la demande de communication, mais qu'aucune échéance n'était toutefois imposée au Commissaire pour la tenue de l'enquête. De plus, soulignait le Comité, le requérant ne pouvait exercer un recours en révision judiciaire d'un refus de communication tant que l'enquête n'était pas finie.

D'après le Comité, les retards dans le traitement des plaintes pouvaient à l'origine s'expliquer par une pénurie de personnel, mais c'était parce que les institutions fédérales semblaient avoir mal compris l'importance du prélèvement des passages communicables des documents qu'«une partie importante» des retards survenaient. La nécessité d'informer les tiers et de s'assurer que des procédures équitables étaient appliquées constituaient, selon le Comité, une autre cause importante de retard.

Le Comité espérait qu'une meilleure connaissance de la Loi aiderait à réduire quelque peu les délais et il était d'avis que ses recommandations au sujet des avis adressés aux tiers permettraient d'alléger les procédures administratives au Commissariat. La Commissaire, rapportait le Comité, avait déclaré dans son témoignage que, même s'il fallait en moyenne de quatre à cinq mois pour terminer une enquête, elle espérait réduire ce délai à deux ou trois mois. Conscient qu'en limitant le temps de tenue des enquêtes, il risquait de nuire à leur degré de minutie, le Comité a néanmoins recommandé l'imposition d'une échéance de 60 jours. Si le rapport d'enquête n'était pas prêt dans ce délai, ajoutait-il dans sa recommandation, le Commissaire devrait être tenu de permettre au requérant d'exercer directement un recours en révision, en lui remettant un certificat. Ce certificat contiendrait une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à terme dans les soixante jours prescrits. Le requérant aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux.

Dans le Rapport annuel de 1986-1987, nous avons souligné qu'il faudrait plus d'un an, compte tenu des ressources existantes, pour traiter les seuls 312 dossiers en souffrance. Nous partagions les frustrations des plaignants devant les retards dans le traitement des plaintes et appuyions la recommandation du Comité voulant qu'un certificat soit délivré après 60 jours. Toutefois, le Commissariat était préoccupé par le fait que le plaignant qui déciderait de s'adresser aux tribunaux avant la fin de l'enquête ne disposerait pas de toutes les données utiles.

Le problème n'est toujours pas réglé. Une personne a présenté plus de 2 500 plaintes contre le ministère du Revenu national au cours des deux dernières années, et nous sommes toujours aussi préoccupés par les retards. Dans notre Rapport de 1988-1989, nous avons indiqué que la somme de temps nécessaire pour arriver à de bons résultats constituait un problème important. Au cours de cet exercice, nous avons terminé l'enquête portant sur 3 011 plaintes, mais nous avons 653 cas en attente.

Retards dans la communication de documents par les institutions fédérales

Dès le début, il est apparu évident que l'information ne pouvait être communiquée suffisamment vite pour répondre aux besoins des organes de presse. Dans le Rapport annuel de 1983-1984, nous reconnaissions que les modalités de la Loi ne permettaient pas aux journalistes de respecter leurs heures de tombée. Cependant, soulignions-nous, dans certains cas, les précédents créés par les plaintes amenaient les institutions à communiquer des renseignements qu'elles auraient refusé de divulguer auparavant. Ce phénomène, pensions-nous, pourrait favoriser une attitude plus ouverte à l'égard des demandes et accélérer l'accès.

Nous avions exprimé un optimisme prudent dans le Rapport de 1983-1984, mais nous avons dû nous rendre à l'évidence : les retards faisaient toujours l'objet de nombreuses plaintes. Dans le Rapport de 1984-1985, nous avons indiqué que, dans certains cas, les utilisateurs estimaient parfois les retards intentionnels. Nous nous demandions si le recours aux tribunaux et «la publicité qui s'ensuivrait» amènerait les retardataires habituels à faire preuve de plus de célérité. Nous craignions toutefois que les poursuites judiciaires se révèlent inefficaces et suggérions le recours à un programme de sensibilisation et à l'affectation du personnel nécessaire à l'exécution du travail dans un laps de temps raisonnable.

Au début de 1986, un rapport spécial a été présenté au Parlement pour couvrir la période d'avril à décembre 1985. Ce rapport avait été élaboré en prévision de l'étude complète de la Loi que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général devait entreprendre. Dans ce rapport, nous déclarions qu'un grand nombre de retards étaient inacceptables aussi bien pour les plaignants que pour nous. Nous citions parmi les nombreuses raisons de ces retards, le volume des documents à examiner, le temps que mettaient les ministères à réagir aux suggestions du Commissariat et l'incapacité de certains ministères à traiter les demandes de communication faute du personnel qualifié nécessaire. Tous ces problèmes, ajoutions-nous, étaient amplifiés par de mauvaises dispositions à l'égard de l'esprit de la Loi.

Dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, le Comité a souligné que la mauvaise tenue des archives et l'inexpérience du personnel ne pourraient dorénavant plus servir de prétextes pour justifier des délais indus. Le Comité a recommandé que le Commissaire à l'information soit habilité à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci, si l'institution fédérale ne lui répondait pas dans le délai prescrit sans justification adéquate. Il a aussi proposé que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique entreprennent une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes.

Dans le Rapport annuel de 1986-1987, nous avons encore exprimé nos préoccupations au sujet des retards. Nous reconnaissions qu'il était difficile pour les ministères d'obtenir des ressources supplémentaires pour traiter les demandes d'accès à l'information, mais, soulignions-nous, les retards se produisaient souvent au niveau des hauts fonctionnaires. Les documents étaient alors retenus «sur le bureau de quelqu'un», comme disaient les coordonnateurs, impuissants à accélérer le processus de communication.

Vers la fin de 1986, nous avons commencé à donner la priorité aux plaintes concernant les retards et, en 1988, le Commissaire a déposé une plainte générale à ce sujet. Les conclusions de l'enquête sont publiées dans le Rapport annuel de 1988-1989. Les principales causes de retards décelées sont les suivantes :

- l'insuffisance de personnel dans les ministères,
- les formalités à suivre pour obtenir du ministère une décision de divulgation ou de refus,
- la nécessite pour les institutions fédérales de se consulter entre elles.

L'une des principales difficultés que soulève l'application de la Loi est celle des retards. À cet égard, nos statistiques sont éloquentes.

Le nombre de plaintes pour retards et prorogations de délai instruites et leur pourcentage par rapport au total des plaintes sont les suivants :

1984-1985	1985-1986	1986-1987
41 27 %	62 27 %	80 31 %
1987-1988	**1988-1989**	**1989-1990**
167 28%	239 38%	2 142 71%

À notre avis, l'accès à l'information ne peut être utile et significatif que s'il est assuré dans un laps de temps raisonnable. Nous considérons en outre qu'il est incorrect et injuste de la part des institutions fédérales de retarder la divulgation des documents jusqu'au dernier moment dans l'espoir que l'information passera inaperçue ou ne sera plus pertinente. Nous connaissons et condamnons l'attitude de certaines institutions fédérales qui donnent en priorité l'information aux requérants les plus susceptibles de porter plainte, laissant les autres attendre. La Loi n'autorise la prorogation que dans les cas où «l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la

demande». En outre, il est possible de proroger le délai d'une période déterminée si des consultations sont nécessaires et d'une période indéterminée pour s'acquitter des procédures relatives aux tiers. Aucun autre motif n'est recevable. Il est clair dans les dispositions de la Loi qu'un retard équivaut à un refus. Même si nous sommes au courant du manque de personnel d'un grand nombre d'institutions, cela ne peut pas constituer pour nous un motif de rejet d'une plainte pour retard.

Dans le rapport annuel 1984-1985, nous avons anticipé que nous pourrions devoir utiliser des recours judiciaires pour traiter de ce que nous considérions comme étant des délais indûs. Lorsque la persuasion en douceur restait sans effet, nous avons exercé des recours auprès de la Cour en 1988-1989. Nous avons confié à des avocats le mandat d'engager des procédures judiciaires dans 13 cas de retard et, dans chacun de ces cas, les documents ont été divulgués avant que la Cour ne soit saisie de l'affaire. Certains documents ont été communiqués au requérant presque immédiatement après la présentation du recours en révision et dans d'autres cas, lorsque nous avons fait citer des fonctionnaires a comparaître pour expliquer les raisons des retards. Obliger les fonctionnaires à témoigner ne produit un effet que si l'on utilise ce procédé avec circonspection; il permet toutefois de mettre encore plus en évidence les éléments du processus auxquels il est nécessaire d'apporter des améliorations.

La préparation qu'exige un recours en révision est coûteuse, même en cas de retrait. Bien que nous ayions continué à soumettre des recours en révision judiciaire et à émettre des assignations à comparaître, nous répugnerions toutefois à utiliser systématiquement ces méthodes rigides, coûteuses et longues.

Voici trois cas intéressants de recours en révision judiciaire portant sur des prorogations. Chaque demande visait des documents relatifs au libre échange. Le ministère s'est prévalu de prorogations de 120 jours. Le Commissaire a exercé un recours en révision afin que la Cour fédérale se prononce sur la durée de cette prorogation, mais le ministère a divulgué les documents avant que la Cour n'entende l'affaire. Cependant, les documents n'ont pas été divulgués avant l'expiration des délais prorogés. (Voir le Rapport annuel de 1987-1988, page 102 et le Rapport annuel de 1986-1987, page 107.)

Nous attendons toujours que les tribunaux décident si un ministère doit établir à la satisfaction du Commissaire le bien-fondé des motifs invoqués pour proroger le délai lorsque les documents ont été divulgués après l'expiration du délai prorogé.

Les demandes présentées par des tiers dans le but d'empêcher la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels constituent une question distincte qui sera traitée dans la partie concernant les droits des tiers.

La sensibilisation du public

Dès notre premier rapport annuel, nous avons souligné notre profonde inquiétude devant le manque de compréhension de la Loi dans le grand public. J'y déplorais que la Loi ne donne pas au Commissaire à l'information le pouvoir de sensibiliser le public. Ce n'était toutefois pas la première fois que j'exprimais cette idée. Au cours des débats parlementaires sur le projet de Loi, j'avais indiqué au Comité permanent de la justice et des questions juridiques que, si l'on n'ajoutait pas une clause appropriée dans la Loi, nous n'obtiendrions pas les fonds nécessaires pour sensibiliser le public. J'avais aussi dit ne pas être certaine que le Commissaire à l'information soit la personne appropriée pour informer le public. Ce dont j'étais certaine toutefois, c'est qu'il ne devrait pas être seul à le faire. Plus tard, j'ai craint que les tiers puissent s'inquiéter de ne pas être traités équitablement si le Commissaire semblait favoriser l'accès à l'information au-delà de la portée de la Loi.

Nous avons encore souligné le besoin de renseigner le public dans le Rapport annuel de 1984-1985, de même que dans celui de 1985-1986. Nous l'avons rappelé également dans le rapport spécial couvrant la période d'avril à décembre 1985.

Le Comité, citant le rapport spécial, s'est dit d'avis que les Canadiens n'étaient généralement pas au courant de leurs droits en vertu de la Loi et a recommandé que l'on modifie celle-ci afin d'habiliter le Commissaire à l'information et le Conseil du Trésor à informer le public au sujet de la Loi. Le gouvernement a réagi à la recommandation du Comité (dans *Les prochaines étapes*) en annonçant qu'il lancerait immédiatement une campagne de sensibilisation du public et que la Loi serait modifiée pour «donner au Commissaire à l'information le mandat d'assurer l'éducation du public». La Loi n'a toujours pas été modifiée depuis la publication du rapport du Comité, mais à une occasion des fonds ont été libérés pour permettre de lancer un programme limité de sensibilisation du public.

Coordonnateurs de l'accès à l'information

C'est dans le Rapport de 1984-1985 qu'il est question pour la première fois des coordonnateurs de l'accès à l'information. Il en a été souvent question par la suite puisque leurs besoins particuliers et le rôle essentiel qu'ils jouent dans la prestation des services au public en vertu de la Loi sont une source constante de préoccupation. Nous avons constaté très tôt que «si les principes de la *Loi sur l'accès à l'information* finissent par être acceptés et si les utilisateurs de la Loi parviennent à se convaincre de la bonne foi du gouvernement, ce sera en grande partie grâce aux efforts des nombreux coordonnateurs qui sont extrêmement

compétents». Mais au cours de 1984-1985, nous avons observé que leur autorité s'était déjà érodée et que certains d'entre eux avaient tendance à se démoraliser. Nous estimions que quelques-uns faisaient l'objet de critiques injustifiées et exprimions nos craintes à l'effet que le fait de défendre la liberté d'accès à l'information puisse nuire à la carrière de certains dans la fonction publique.

L'avis du Comité, les coordonnateurs devaient devenir les principaux agents de promotion de l'application efficace de la Loi au sein de chaque institution fédérale. La formation qui était offerte aux coordonnateurs lui semblait inadéquate, en ce sens qu'il n'existait aucun programme permanent de formation à l'échelle du gouvernement, mais seulement des mesures spéciales prises conjointement par la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor et les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Par suite des audiences publiques du Comité, le Conseil du Trésor a organisé, en 1986, des consultations auprès des coordonnateurs au sujet de leur rôle et de leur satisfaction au travail. Son rapport a confirmé que les coordonnateurs avaient besoin d'un appui solide au niveau des gestionnaires supérieurs. Le Comité a alors fait un certain nombre de recommandations. Il préconisait, entre autres, que le statut et le rôle des coordonnateurs soient reconnus explicitement dans la Loi, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, «qui devraient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible», aient un accès direct aux gestionnaires supérieurs et que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à leur intention.

Nous avons donné notre appui aux recommandations du Comité dans notre Rapport de 1986-1987 et demandé qu'on leur accorde une grande priorité. Nous avons exposé les difficultés auxquelles les coordonnateurs devaient faire face et souligné que, bien souvent, ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour faire leur travail et qu'ils ne bénéficiaient d'aucun appui moral ou juridique lorsqu'ils s'efforçaient de faire respecter la Loi par les ministères. Nous nous inquiétions de ce que les coordonnateurs puissent devenir des boucs émissaires et se retrouver tiraillés entre ce qu'ils estimaient être leur devoir et ce qui semblait constituer la meilleure solution pour leur ministère, leurs collègues et leur propre carrière. En outre, nous étions d'avis que les conseillers juridiques des ministères avaient tendance à conseiller de ne pas divulguer les renseignements chaque fois que l'institution ne pouvait pas y être contrainte alors qu'à l'origine, on avait recommandé aux coordonnateurs de procéder à la communication lorsqu'il n'y avait aucune raison sensée de la refuser, même si une exception discrétionnaire pouvait s'appliquer.

Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement reconnaissait le rôle crucial des coordonnateurs dans la mise en oeuvre de la législation et annonçait diverses mesures à leur intention : élaboration d'un programme de formation; amélioration de l'appui et de l'orientation qui leur sont donnés; mise à jour des exigences et des responsabilités de leur poste; et insistance sur la nécessité pour eux d'avoir directement accès aux sous-ministres et aux gestionnaires supérieurs.

Dans notre Rapport de 1987-1988, nous indiquions que l'initiative était bonne, mais insuffisante. Nous demandions au gouvernement d'accorder aux coordonnateurs la garantie non équivoque qu'ils pourraient divulguer, conformément à la Loi, des renseignements qui risquent d'avoir des conséquences peu prisées par les autorités, sans qu'on le leur reproche ou que leur carrière soit en danger.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une étude sur la situation et le rôle des coordonnateurs. Ce document comportait un projet de description de ce rôle. Nous nous sommes réjouis des efforts déployés et, dans notre rapport de 1988-1989, avons repris la partie la plus importante de cette description du rôle du coordonnateur : le poste exige une connaissance approfondie de la législation, des règlements, de la politique gouvernementale et des précédents, et le coordonnateur doit faire preuve de jugement, de tact et d'aptitudes à la négociation. Chaque titulaire doit en outre pouvoir conseiller son sous-ministre et son ministre en toute indépendance.

Cependant, un autre paragraphe nous incitait à atténuer quelque peu nos louanges. Il y était proposé que le coordonnateur «s'occupe de la défense primaire des décisions institutionnelles [...] devant le Commissaire à l'information et, le cas échéant, devant la Cour fédérale...». Nous aurions largement préféré l'emploi de l'expression «participe à la médiation et à la négociation» à celui de «s'occupe de la défense primaire».

Dans l'ensemble toutefois la situation s'améliore. Pour citer l'un de nos enquêteurs «par comparaison à la même époque l'année dernière, il y a un changement d'attitude chez les fonctionnaires affectés à l'accès à l'information. La plupart veulent appliquer la Loi, mais certains se heurtent à des refus aux plus hauts niveaux. L'an dernier, ils avaient la même attitude que la haute direction.»

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des principales causes des retards dans certains ministères était l'insuffisance de ressources humaines au sein des bureaux des coordonnateurs. Dans notre Rapport de 1988-1989, nous avons fourni des précisions sur ce point et avons abordé la question du niveau de rémunération de certains coordonnateurs. Au cours de l'exercice 1988-1989, nous avons assisté à de nombreux changements : des employés expérimentés sont passés dans des postes mieux rémunérés, tandis que des postes de niveau inférieur sont demeurés vacants ou ont été confiés à des personnes moins expérimentées. Par ailleurs, certains ministères reconnaissant l'ampleur et la complexité du travail à accomplir, ont décidé de créer de nouveaux postes.

Néanmoins, les coordonnateurs en ont assez des difficultés qu'ils ont à embaucher de nouveaux collaborateurs. Ils se plaignent du peu d'appui des gestionnaires supérieurs. D'après nous, il y a effectivement là un problème. Peut-être les hauts fonctionnaires, qui ne sont pas souvent confrontés aux problèmes d'accès à l'information, mesurent-ils mal l'importance du droit d'accès et des délais stricts prescrits par la Loi et peut-être ne comprennent-ils guère la nécessité d'agir vite et bien dans ce domaine. Nos enquêteurs s'entendent pour dire que les cours du Conseil du Trésor sont utiles et que, pendant ces sept années, les coordonnateurs ont acquis une meilleure compréhension non seulement de la Loi et de leur rôle au sein de l'institution fédérale qui les emploie, mais aussi du travail des enquêteurs. Aujourd'hui, de nombreux coordonnateurs se montrent coopératifs, disposés à répondre à nos questions et, lorsqu'une exception est invoquée, prêts à assumer la charge d'en établir le bien-fondé. En général, contrairement à ce qu'en pense souvent le public, les institutions fédérales comme le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada et le ministère des Affaires extérieures pratiquent fort bien le prélèvement des passages communicables et sont prêts à collaborer avec nos enquêteurs.

Droits des tiers

Dans notre Rapport annuel de 1984-1985, nous avons fait part des complications qu'entraîne l'obligation d'informer les tiers lorsqu'une divulgation prévue risque d'affecter leurs intérêts. Si le gouvernement décide que les documents ne sont pas communicables et que nous rejetons la plainte qui s'ensuit, il n'y a pas de nécessité de consulter les tiers. Toutefois, si l'institution fédérale a l'intention de communiquer les renseignements ou si le Commissaire à l'information se propose d'en recommander la communication, les tiers doivent en recevoir avis et avoir la possibilité de faire des observations. Il s'est présenté un cas où, si le Commissaire avait conclu en faveur de la communication, environ 57 000 tiers auraient dû recevoir un avis. Mais, même lorsqu'il faut envoyer un avis seulement à une douzaine de tiers ou à leurs avocats et recevoir leurs observations, ces procédures augmentent les délais de traitement des plaintes et accaparent nos ressources.

Nous avons commenté ce sujet plus à fond et présenté d'autres motifs de préoccupation dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité.

La Loi permet aux institutions fédérales de proroger le délai lorsque des consultations avec des tiers sont nécessaires pour donner suite à une demande de communication. Il est arrivé que des institutions se servent de cette disposition pour consulter des tiers plutôt que de leur faire parvenir un avis officiel. Certes, une telle démarche amène parfois les tiers à consentir à ce que les renseignements soient divulgués, mais elle ne leur donne pas le droit d'exercer un recours devant la Cour fédérale pour obtenir une ordonnance interdisant la divulgation. Nous avons recommandé par conséquent que le gouvernement détermine en premier lieu s'il lui est interdit de communiquer le document en vertu de la Loi. Lorsque c'est le cas, il peut être pertinent de vérifier si le tiers donnera son consentement. Par contre, lorsque le gouvernement a l'intention dès le départ de procéder à la communication, nous croyons qu'il devrait alors faire parvenir un avis officiel au tiers.

Nous avons recommandé que les procédures relatives aux tiers soient élargies pour que le tiers à qui la divulgation de documents pourrait porter préjudice, même lorsque ces documents ne font pas partie des catégories précisées dans la Loi, reçoive un avis et ait la possibilité d'intervenir.

Notre recommandation ne portait pas toutefois sur les enquêtes visant à établir si les éléments d'information concernent un tiers ou non. Une personne nous a demandé d'enquêter sur une demande d'information en vertu de la Loi car, prétendait-elle, cette demande visait des renseignements personnels à son sujet et elle voulait que nous en recommandions la non-divulgation. Nous avons décidé que le Commissaire n'était pas habilité à traiter ce genre de plainte. Cependant, cette requête illustre bien la nécessité d'annoncer la communication prochaine d'un document aux personnes ou aux organisations à qui la divulgation pourrait porter préjudice.

L'instruction des plaintes émanant de tiers suscite d'autres réticences de notre part. En effet, toute personne craignant la divulgation de certains renseignements par le gouvernement pourrait se plaindre, et le Commissaire se trouverait dans des situations où requérant et tiers porteraient plainte, l'un parce qu'on refuse de divulguer l'information, l'autre parce qu'on a l'intention de la divulguer.

Dans notre mémoire, nous avons soulevé également la question de savoir si un tiers pouvait ne donner qu'un consentement limité, autorisant la communication à un seul requérant. Nous étions d'avis que non. D'autre part, sur la question des observations de tiers reçues après échéance du délai, nous pensions que l'institution devrait les prendre en considération si elle n'avait pas encore rendu de décision finale au moment de la réception des observations.

Le Comité a fait quatre recommandations afin que l'on modifie la loi comme suit :

- que l'on adopte une définition de «secrets industriels»;
- que la préséance des motifs d'intérêt public soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article visé;
- que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou se trouvent à l'extérieur du Canada, la Loi soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés par divers moyens;
- que l'on précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale.

Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement a souscrit aux trois dernières recommandations ci-dessus. Quant à la définition de «secrets industriels», il a annoncé qu'il envisagerait l'adoption d'une définition uniforme pour les fins du *Code criminel* et des lois provinciales traitant de la protection des secrets industriels.

Dans notre Rapport de 1987-1988, nous avons reconnu l'utilité des changements proposés, non sans rappeler toutefois nos réserves devant le recours des institutions fédérales à la disposition relative aux consultations, alors qu'elles devraient plutôt faire parvenir au tiers un avis officiel.

Dans le Rapport de 1988-1989, nous sommes revenus sur le sujet des droits des tiers et en particulier sur le fait que les procédures les concernant retardent la communication. Au moment de la rédaction du rapport, 133 recours en révision avaient été exercés par des tiers devant la Cour fédérale depuis l'entrée en vigueur de la Loi. La communication des documents au requérant est alors impossible, à moins que le recours en révision ne soit retiré ou que la Cour ordonne la divulgation.

La date d'instruction du recours est fixée par la Cour. Or, il est peu probable que celle-ci ne fixe ou décide d'une date avant que l'une ou l'autre des parties ne lui demande de le faire. Donc, à moins de se constituer partie à l'instance, le requérant ne peut accélérer les choses. À notre avis, disions-nous, cette démarche ne devrait pas être nécessaire. Il faudrait toutefois trouver un moyen d'accélérer les audiences, puisque le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement était d'environ deux ans et qu'en moyenne, le retrait n'était intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision.

Nous concluions qu'il incombait au chef de l'institution fédérale de veiller à ce que ces recours soient instruits sans délai. Il y a peu de chances que le tiers demande que la date soit fixée, puisqu'il est dans son intérêt de retarder l'affaire. Dans ces cas, cependant, le gouvernement a déjà conclu qu'aucune exemption ne pouvait s'appliquer aux documents en question et il est conséquemment dans l'obligation de les divulguer. Il est par contre empêché de remplir cette obligation à cause du dépôt de la motion par un tiers et il en sera ainsi jusqu'à ce que la motion soit retirée ou qu'un jugement soit rendu.

Dans notre rapport, nous nous disions préoccupés de ce que le gouvernement n'ait rien fait pour hâter l'audition de ces affaires, alors que «le défaut du gouvernement d'exercer des pressions en faveur d'une décision hâtive entraîne la perte d'un droit pour l'auteur de la demande de communication». Il est devenu évident au cours de l'année écoulée que le conseiller juridique du gouvernement est d'avis que les requérants devraient constituer une partie à l'instance lors de recours en révision devant la Cour fédérale exercés par les tiers. Nous ne croyons pas à l'existence de cette obligation. C'est le devoir du gouvernement de défendre les décisions d'un ministre de divulguer des documents.

Nous avons débattu le fait à savoir si le Commissaire, dans de tels cas, devrait demander à être parti à l'instance. Ceci, bien que possible avec l'autorisation de la Cour, ne serait pas pratique. Etant donné que le gouvernement a décidé de communiquer les documents, nous n'aurions probablement pas reçu de plainte et nous n'aurions aucune connaissance des faits en cause. De plus, nous rechercherions les mêmes résultats que le gouvernement ce qui rendrait notre intervention inutile.

Frais

Nous avons soulevé pour la première fois la question des frais de communication dans notre Rapport de 1984-1985. Nous nous demandions si ces frais étaient raisonnables et sur quels critères il faudrait se fonder pour décider des dispenses. La question au moment de la rédaction du rapport n'avait pas été étudié à fond, mais nous avons néanmoins suggéré au Conseil du Trésor de réduire les frais de photocopie, qui s'élevaient à 25 cents la page en fonction des tarifs du marché. Cette mesure a été adoptée en avril 1986, et les frais sont passés à 20 cents la page.

Les requérants avaient alors commencé à trouver des moyens de réduire les frais, soit en restreignant le sujet sur lequel ils voulaient des renseignements ou la période visée, soit en étant plus précis dans leurs demandes. Malgré tout, certains particuliers nous ont fait savoir qu'ils s'abstenaient parfois d'utiliser la Loi par crainte de devoir payer des frais élevés.

Nous soulevions aussi un autre problème : qui paie lorsque deux parties ou plus demandent à consulter le même document? À notre connaissance, disions-nous, le Conseil du Trésor n'avait émis aucune directive pour que ce soit le premier requérant qui assume les frais et qu'une partie en soit ensuite récupérée auprès des requérants ultérieurs.

Nous soulignions également à quel point il pouvait être frustrant pour les requérants, à qui on avait fait payer des frais ou donner un dépôt d'apprendre que le ministère, après avoir fait des recherches et examiné les documents, avait décidé d'en soustraire la totalité à la communication parce qu'ils faisaient l'objet d'une exception. Nous étions d'avis que, dans de tels cas, il serait préférable d'accorder une dispense.

Dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité, nous avons recommandé que la Loi soit modifiée de manière que le requérant soit informé de la somme approximative qu'il devra verser avant que sa demande ne soit traitée.

Nous évoquions aussi un sondage mené auprès des médias au sujet des frais. Nous avions décidé de faire ce sondage parce que nous recevions un plus grand nombre de commentaires relatifs aux frais de la part des membres des médias que d'aucun autre groupe. Nous avons donc fait parvenir 200 questionnaires à des quotidiens, à des hebdomadaires, à des services de dépêches, aux tribunes de la presse, à des postes de radio et de télévision et à des éditeurs. Quatre-vingt-treize de ces destinataires nous ont répondu. La plupart étaient d'avis que le niveau des frais était à peu près correct ou peut-être un peu élevé et que les cinq premières heures de recherche et de préparation «gratuites» étaient acceptables. Quarante pour cent des répondants laissaient entendre que les journalistes devraient avoir droit à une dispense ou à une réduction des frais, et environ le double de cette proportion étaient d'avis qu'une dispense devrait être accordée chaque fois que les frais constituaient un obstacle à la divulgation de renseignements à une personne en particulier.

Le Comité a recommandé deux choses : que l'on supprime l'obligation de verser les frais accompagnant la demande d'accès, mais aussi que l'on modifie la Loi de façon à autoriser le Commissaire à habiliter, par ordonnance, une institution fédérale à ne pas tenir compte des demandes abusives ou frivoles, sous réserve de pourvoi devant la Cour fédérale. En outre, le Comité a recommandé :

- que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation;
- qu'il n'y ait pas de frais à acquitter si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document;
- que des copies des documents communiqués à l'auteur d'une demande d'accès soient conservées dans une salle de consultation de l'institution fédérale et qu'une liste de ces documents soit affichée dans la salle de consultation et publiée dans le rapport annuel de l'institution;

- que les frais de photocopie soient fixés en fonction des tarifs du marché;
- que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la Loi ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques; (les critères à prendre en considération étaient précisés dans la recommandation)
- que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires concernant les plaintes au sujet des dispenses de frais.

Le gouvernement a appuyé (*Les prochaines étapes*) les observations du Comité sur la nécessité de modifier les barèmes. Les frais de photocopie et des autres services de reproduction seraient donc fixés en fonction des tarifs du marché. De plus, il a été établi que des critères de dispense seraient appliqués.

Ainsi, le gouvernement a admis le principe selon lequel «il ne devrait pas demander le versement de droits lorsque le coût du recouvrement de ces droits est supérieur au montant perçu». De nouvelles lignes directrices seraient fondées sur la formule suivante :

- élimination des droits de demande;
- service gratuit pour le temps de recherche et de préparation lorsque le recouvrement des frais serait onéreux. Autrement, des frais seraient exigés;
- aucuns frais pour l'examen des documents qui font l'objet d'une exception;
- frais évalués en fonction du coût réel du traitement des demandes.

Par la suite, le gouvernement a annoncé son intention d'examiner la possibilité de modifier la Loi afin de régler les problèmes que pose le traitement des demandes abusives ou frivoles qui constituent une utilisation abusive des ressources ou qui «accaparent de façon déraisonnable les ressources normalement affectées à la capacité des ministres de s'acquitter de leurs fonctions».

Dans nos rapports annuels de 1986-1987 et de 1987-1988, nous avons exprimé notre point de vue au sujet des recommandations du Comité et des propositions du gouvernement.

Nous étions d'accord avec la recommandation du Comité de supprimer les frais initiaux, mais nous n'étions pas d'accord avec celle visant à autoriser le Commissaire à rendre des ordonnances exécutoires pour permettre à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes abusives. Nous avons souligné que le pouvoir de délivrer une telle ordonnance et l'ordonnance elle-même étaient incompatibles avec le rôle du Commissaire et que toute conclusion selon laquelle une demande était frivole ou abusive aurait un impact négatif sur le travail de médiation du Commissaire. Dans le Rapport de 1986-1987, nous avons conclu comme suit : «Le Commissaire à l'information est convaincu qu'il y a très peu sinon pas d'usages abusifs de la Loi...».

Dans notre analyse des réactions du gouvernement, contenue dans notre Rapport de 1987-1988, nous avons examiné de plus près les mesures envisagées. Nous avons souligné que, si l'on modifiait la Loi, comme le proposait le gouvernement, pour tenir compte des demandes abusives, frivoles ou perturbatrices, le requérant ne pourrait jamais être certain que sa demande serait traitée. Il en résulterait, estimions-nous, une érosion des principes fondamentaux de la Loi. Nous avons aussi soulevé quelques questions connexes : Qui serait chargé d'évaluer l'importance des renseignements? Cette évaluation pourrait-elle faire l'objet d'une plainte? Un recours en révision judiciaire serait-il possible? Le gouvernement devrait-il obtenir l'approbation du Commissaire pour refuser de prendre une demande en considération? Enfin, nous soulignions notre incertitude quant au sens exact des termes «abusives», «frivoles» et «perturbatrices».

Nous souscrivions pour l'essentiel aux autres recommandations du Comité, mais nous n'étions pas tout à fait d'accord avec la manière dont le gouvernement se proposait d'agir. Nous avons exprimé l'espoir que d'autres critères de dispense des droits s'ajouteraient à ceux proposés par le gouvernement, tout en convenant qu'il était souhaitable de tenir compte de facteurs comme la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement. Mais la nouvelle orientation nous semblait s'écarter considérablement des pratiques en vigueur. Elle tendait à reporter, dans la mesure du possible, l'ensemble des coûts de traitement des demandes sur les utilisateurs de la Loi. Nous supposions que le gouvernement avait l'intention de supprimer les cinq heures gratuites de recherche et de préparation et de facturer les frais réels pour toutes les demandes, exception faite des plus simples. Nous étions d'avis que cela était incompatible avec les mesures annoncées concernant le refus des demandes considérées comme abusives, frivoles ou perturbatrices. En fait, ajoutions-nous, cela équivaudrait à dire que les institutions fédérales étaient disposées à assurer un service moyennant le paiement de droits calculés selon les coûts réels, tout en se réservant le droit de refuser de le faire. Si les institutions fédérales avaient le pouvoir de refuser la communication de renseignements pour ces motifs, disions-nous, elles pourraient être tentées de le refuser uniquement pour des raisons de convenance ou pour des motifs arbitraires et discriminatoires.

Affaires internationales et défense nationale

Dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité permanent, nous avons précisé que certaines institutions fédérales n'interprétaient pas les exceptions comportant un critère de préjudice de la même façon que nous. Sans restreindre la portée générale des dispositions qui énoncent le critère de préjudice, l'exception fait état d'une liste de catégories de renseignements. Le principal mais non le seul exemple d'une telle disposition est l'article 15, qui porte sur la protection de l'intérêt de l'État en ce qui concerne les affaires internationales, la défense

nationale et la sécurité nationale. Nous avons soutenu que pour se prévaloir d'une exception, l'institution fédérale devait prouver que le document se rapportait à l'une des catégories de renseignements énumérées dans la liste.

Nous avons exercé un recours en révision judiciaire dans trois cas afin de déterminer si notre interprétation était juste. Chacun des recours se rapportait à l'article 15, mais les questions en litige étaient toutes différentes selon, entre autres, que nous pensions que les documents devaient être divulgués ou non. (Voir le Rapport annuel 1988-1989, page 93 et le Rapport annuel 1989-1990, page 64.

Prélèvements

Dans notre mémoire principal au Comité permanent, nous avons discuté brièvement de l'article 25 de la Loi, selon lequel les institutions sont tenues de divulguer les parties des documents demandés qui ne sont pas visées par une exception en procédant au prélèvement de ces parties. Nous avons précisé que cet article était fréquemment invoqué et nous avons recommandé que l'on procède au prélèvement et à la divulgation même si les fonctionnaires ministériels croient que ce qu'il reste du document ne veut plus rien dire ou est inutile. Nous soutenions qu'il appartenait à l'auteur de la demande de juger si un renseignement est significatif ou non.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, nous avons parlé de certains problèmes dans ce domaine. Par exemple, les fonctionnaires, lorsqu'ils sont pressés par les enquêteurs d'appliquer le principe du prélèvement, ont tendance à demander qu'on leur montre comment procéder. Il est ainsi arrivé à des enquêteurs de traiter un document en entier puis de devoir, en fait, réexaminer leurs propres suggestions pour décider de ce qui pouvait être soustrait à la communication.

Nous sommes revenus à la charge dans le Rapport annuel de 1988-1989. Nous avons signalé que bon nombre de documents étaient volumineux et que les institutions n'étaient pas disposées à passer des heures à trouver et à préparer les parties non visées par une exception et pouvant être communiquées. Les enquêteurs sont toujours

disposés à fournir des exemples de passages qui peuvent être prélevés, mais la Loi exige que ce soit l'institution qui examine le document et qui trouve les parties auxquelles l'auteur de la demande peut avoir accès. Néanmoins, les institutions ne divulguent souvent que les parties que nous avons citées en exemple. Il s'ensuit de longues discussions, ce qui retarde beaucoup la divulgation d'autres documents.

Nos efforts en vue d'une application maximale du principe du prélèvement peuvent sembler déraisonnables à certains fonctionnaires. Mais, croyons-nous, à moins de continuer à surveiller l'application de l'article 25, nous risquons de voir se dessiner une tendance à effectuer de moins en moins de prélèvements et, par conséquent, à soustraire à la divulgation les parties communicables des documents demandés.

Le Rapport annuel 1988-1989 fut soumis après la décision rendue par la Cour d'appel fédérale laquelle pouvait possiblement clarifier un malentendu à l'effet que bien que les fonctionnaires soient d'avis que tout le document ou l'ensemble des documents doivent être dispensés, ils sont tenus de revoir tous les documents afin de vérifier si certains peuvent être divulgés (Voir *Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement* (1988) 1 C.F. 265; voir Rapport annuel 1988-1989 page 84).

En janvier 1990, le Commissaire à l'information a recommandé l'application de prélèvements à des documents même si ces derniers contenaient de l'information protégée par le secret professionnel liant un avocat à son client. Le ministre, sur l'avis du ministère de la Justice, a décliné la recommandation alléguant que l'application de prélèvements pourrait résulter en la perte de privilège pour tout les documents. Le plaignant a autorisé le Commissaire à poursuivre ce point devant la Cour en son nom.

Une autre question qui reste à régler est celle de savoir comment interpréter les mots «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux». Nous attendons un jugement de la Cour d'appel fédérale à ce sujet.

Recommandations et consultations

Nous avons signalé au Comité permanent, dans notre mémoire principal, que l'article 21 de la Loi autorisait la non-communication d'avis et de recommandations élaborés par ou pour le gouvernement. De plus, cet article accorde le pouvoir discrétionnaire de retenir les comptes rendus des réunions d'employés du gouvernement fédéral, quel que soit l'objet de la réunion. Nous croyons que cette exception peut donner lieu à des abus parce qu'elle n'est assortie d'aucun critère de préjudice et parce que la Cour fédérale a jugé que l'invocation d'une exception en vertu d'un pouvoir discrétionnaire n'est pas sujette à révision judiciaire. Nous recommandions d'ajouter à l'article un critère de préjudice ou une autre disposition restrictive et de n'appliquer aucune exception en vertu de cet article aux renseignements factuels des documents de fond.

Le Comité permanent a déclaré que cette exception était celle qui risquait le plus de faire l'objet d'abus fréquents. Souscrivant aux avis exprimés dans de nombreux mémoires, il trouvait que l'article était rédigé dans des termes beaucoup trop vagues. Il a recommandé qu'un critère de préjudice lui soit ajouté et que son champ d'application ne comprenne que les politiques et les procès-verbaux des délibérations visant la prise de décisions relatives aux politiques. Le Comité a également recommandé que l'exception ne vise que les documents datant de moins de 10 ans au moment de la demande d'accès et non pas de moins de 20 ans, comme l'article le stipule actuellement.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, nous avons expliqué plus longuement la position exposée dans notre mémoire au Comité permanent, en rappelant le refus du gouvernement de mettre en oeuvre les recommandations du Comité. (Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement soutenait que, s'il acceptait les recommandations du Comité, la relation de confiance entre les ministres et les fonctionnaires s'en trouverait altérée.) Nous rappelions qu'au cours du débat qui avait précédé l'adoption de la Loi, certains avaient soutenu que le public devrait avoir accès aux renseignements factuels donnés dans le cadre de l'élaboration d'un avis, et nous signalions avoir eu connaissance de bien des cas où ce genre de renseignements n'avaient pas été communiqués. Nous avons continué de réclamer que la Loi soit modifiée de manière que l'exception soit assujettie à un critère de préjudice et qu'elle soit limitée.

En juillet 1988, la Cour d'appel fédérale a rendu un jugement (*Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*) (1988) 1 C.F. 265, dont un résumé figure dans le Rapport de 1988-1989. Il se peut bien que cette décision ait pour effet d'inciter le gouvernement à recourir moins souvent à cette exception, puisque, d'après la Cour, le responsable de l'institution fédérale qui exerce le pouvoir discrétionnaire que lui donne cet article doit tenir compte à la fois de l'esprit et du but de la Loi et que le Parlement entendait que les exceptions soient interprétées de façon stricte.

Renseignements personnels

Dans le mémoire que nous avons présenté au Comité, nous avons proposé que le Parlement étudie dans quelle mesure les ministères fédéraux devraient chercher à obtenir le consentement d'une personne avant de divulguer des renseignements personnels qui la concernent. Nous avons également fait mention d'un jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986) 3 C.F. 63. Dans ce jugement, la Cour cherchait à déterminer l'effet du paragraphe 19(2), lequel dispose que le ministre «peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels» à l'une des trois conditions suivantes : la personne en cause a donné son consentement; le public a accès aux renseignements; la divulgation est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Cour a jugé que, dans les cas où le paragraphe s'appliquait, le ministre devait communiquer les documents.

La troisième condition nous oblige à tenir compte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu'une plainte allègue qu'un document renfermant des renseignements personnels a été retenu indûment. Par conséquent, il serait de notre intérêt et de celui du Commissaire à la protection de la vie privée que des modifications soient apportées à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité permanent s'est dit «très préoccupé» par un aspect des deux lois que nous lui avions signalé, à savoir l'absence de disposition prévoyant que l'on avise la personne au sujet de laquelle on se propose de communiquer des renseignements. Il a signalé l'existence, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'une disposition autorisant le responsable d'une institution fédérale à communiquer de tels documents lorsqu'il est d'avis «que des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée».

Le Comité permanent a recommandé non seulement qu'on ajoute une disposition prévoyant qu'un avis soit adressé à la personne en cause, mais aussi qu'on intègre l'essentiel des parties appropriées de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans la Loi sur l'accès à l'information*, recommandation que nous avons appuyée dans notre rapport de 1986-1987. Nous avons également fait remarquer que la définition de «renseignements personnels» et les conditions auxquelles ceux-ci pouvaient être communiqués nous avaient posé des problèmes, et nous avons appuyé la recommandation du Comité permanent selon laquelle il faudrait envisager des modifications législatives.

Nous avons parlé de cette exception plus longuement dans le Rapport annuel de 1987-1988. Nous nous sommes réjouis que le gouvernement accepte les recommandations du Comité permanent visant à rendre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* plus efficace ainsi qu'à préciser la définition de «renseignements personnels» et les conditions dans lesquelles ils peuvent être utilisés.

Nous soulignions encore une fois qu'il serait important d'aviser les personnes intéressées et insistions pour que le gouvernement mette en place un mécanisme permettant aux particuliers de faire des observations au sujet des documents qui les concernent.

Documents confidentiels du Cabinet

En ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet auxquels la Loi ne s'applique pas, nous avons signalé, dans notre mémoire principal au Comité, que le Commissaire s'était entendu avec le Greffier du Conseil privé pour que les ministres certifient par écrit que le document ou une partie du document demandé était un document confidentiel du Conseil privé de la Reine.

En réponse à une question qui m'a été posée devant le Comité permanent, j'ai déclaré que le problème des documents confidentiels du Cabinet devait, à mon sens, être considéré sous l'angle à la fois de l'article 21 (l'exception concernant les avis ou les recommandations élaborés par ou pour le gouvernement) et de l'article 69 (d'après lequel ces documents sont totalement soustraits à l'application de la Loi).

J'ai ajouté que, d'après notre expérience, les documents confidentiels du Cabinet n'étaient pas dispensés en vertu de l'article 21. Le seul cas où nous pourrions instruire une plainte concernant la non-communication de documents confidentiels du Cabinet serait celui où une personne soutiendrait que le document demandé est un document de travail au sujet duquel une décision aurait été rendue publique ou au sujet duquel aucune décision n'a été rendue, mais qui date de quatre ans. Nous n'avons pas eu de cas pareil, mais j'aurais pu signaler les plaintes selon lesquelles des documents avaient été à tort considérés comme des documents confidentiels du Cabinet. Nous avons fait état de dix plaintes de ce genre dans le Rapport annuel de 1984-1985; dans six cas sur dix, nous avons trouvé que la plainte n'était pas justifiée d'après les éléments de preuve qui nous avaient été fournis. Dans les quatre autres cas, les négociations ont abouti à la divulgation partielle ou totale des documents.

J'ai dit que, dans les autres pays où ce genre de loi existait, l'organe de décision bénéficiait d'une certaine protection et qu'un gouvernement parlementaire reposait sur le libre échange des idées. En outre, j'ai précisé que nous avions recours à l'article 36 de la *Loi sur la preuve* qui permet à un organe doté d'un pouvoir d'assignation de demander à un ministre d'attester par écrit qu'un document constitue un document confidentiel du Conseil privé de la Reine. Nous avions demandé une telle attestation dans treize cas. Dans trois de ces cas, des documents supplémentaires ont été communiqués après que le ministre responsable a été prié de fournir une attestation.

L'important pour moi, ai-je précisé, était que l'exclusion de documents en vertu de cet article ne devait pas devenir chose courante. Même si je n'avais évidemment pas vu les documents exclus, j'estimais possible qu'on ait retenu des documents qui ne contenaient que les renseignements concrets sur lesquels le gouvernement avait fondé ses décisions. Le président m'ayant demandé ce que j'en pensais, j'ai dit qu'il serait sain, dans un régime démocratique, que le public ait accès à ce genre de documents et qu'il connaisse mieux les nombreux avis contradictoires qui sont donnés au gouvernement; à mon avis, il était plus important que le public comprenne que toute décision prise au palier le plus élevé du gouvernement est le fruit d'un compromis. Le Comité a consacré une grande partie de son rapport à cette question de l'exclusion. Il a d'abord reconnu qu'il existait des motifs importants de retenir des documents.

Le Comité a ajouté qu'il était essentiel de pouvoir protéger, dans les notes au Cabinet, les parties renfermant des avis subjectifs au sujet des politiques, tandis que les passages concernant les faits devraient généralement être mis à la disposition du public, à moins qu'elles ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la Loi.

Il a affirmé vigoureusement que l'exclusion absolue des documents confidentiels du Cabinet à l'application de la Loi n'était pas justifiable. Selon lui, il serait possible d'assurer la protection du caractère secret des documents du Cabinet au moyen d'une exception discrétionnaire formulée en termes appropriés plutôt que d'une exclusion. En outre, le Comité s'est dit d'avis que les documents confidentiels datant de plus de quinze ans ne devraient pas faire l'objet de l'exception envisagée.

Le gouvernement a rejeté ces propositions. Le secret du Cabinet en souffrirait, soutenait-il, et la convention de la responsabilité ministérielle collective en serait ébranlée. Dans notre rapport de 1986-1987, nous avons soutenu que le Parlement avait eu l'intention d'autoriser l'accès à ces documents de fond factuels. Nous avions toutefois eu de la difficulté à instruire les plaintes alléguant que des documents, qu'on avait déjà désignés comme documents de travail du Cabinet, avaient été exclus sous prétexte qu'il s'agissait en fait de notes. Le bureau du Conseil privé nous a en outre informés que, depuis l'adoption de la Loi, aucun document de travail du Cabinet, au sens de la Loi, ne semblait avoir été produit.

Nous avons signalé dans le Rapport annuel de 1987-1988 que les recommandations du Comité permanent, auxquelles nous avions souscrit, avaient été rejetées. Nous avons fait remarquer encore une fois que le public ne pouvait pas avoir accès aux documents de fond factuels sur lesquels le Cabinet fonde ses décisions, contrairement, estimions-nous, à l'intention du législateur.

Attitudes

Chaque année, nous avons parlé des attitudes - celles que nous avions perçues ou que nous trouvions souhaitables - et de leur importance pour l'application de la Loi. Dans notre premier rapport, nous avons signalé que le public jugeait la Loi inutile, risible et même trompeuse, plus que toute autre loi jamais adoptée par le gouvernement fédéral. Je ne partageais pas ces opinions à l'époque et je ne les partage pas plus aujourd'hui. J'ai formulé des commentaires sur l'attitude du gouvernement et des fonctionnaires, tout en signalant le mécontentement du public à cause des retards et des résultats des plaintes. J'ai insisté tantôt sur la nécessité de bien comprendre la Loi, tantôt sur la façon d'influencer les réactions des coordonnateurs; j'ai fait connaître mon mécontentement devant l'inaction du gouvernement et j'ai exprimé le souhait réservé de voir le climat s'améliorer.

D'autres parties des rapports annuels ont été consacrées à l'attitude des gens avec lesquels nous travaillons. Nous nous répéterons sans doute dans une certaine mesure, mais nous voulons ici faire ressortir l'importance des attitudes.

Dès la publication du Rapport annuel de 1984-1985, j'ai signalé que les principes de la Loi ne pourraient être respectés intégralement sans le dévouement des coordonnateurs, la volonté des hauts fonctionnaires et des ministres, et une bonne dose de compréhension et de connaissances chez les utilisateurs. Je me demandais alors si les coordonnateurs recevaient tout l'appui dont ils avaient besoin.

En 1985-1986, j'ai explicité mes préoccupations. J'ai proposé au Parlement de prendre des mesures pour que les ministres et les fonctionnaires acceptent mieux le droit d'accès du public. J'ai déclaré qu'un bon nombre de fonctionnaires devraient changer complètement d'attitude, de sorte que l'examen des documents vise à trouver des moyens pour divulguer des renseignements et non pour les garder secrets. J'ai affirmé qu'il y avait trop peu de partisans de la liberté d'accès à l'information et trop de tenants du principe voulant que ce qui a toujours été soustrait à la vue du public doit l'être à jamais.

Le Rapport annuel de 1986-1987 évoquait la tendance des conseillers juridiques des ministères à conseiller la non-communication chaque fois que cela était possible et soulignait que, bien que ce soit là une réaction normale pour un avocat, cette décision allait à l'encontre de l'objet et de l'esprit de la Loi.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, j'ai donné mon opinion sur une lettre adressée aux ministères fédéraux par le Greffier du Conseil privé et sur la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent.

En résumé, j'ai précisé qu'à mon avis, les consultations dont il était question dans la lettre du Greffier n'étaient pas contraires à la loi et que je ne chercherais à intervenir que s'il y avait des indices d'ingérence politique ou si ces consultations nuisaient à l'exercice des droits d'accès conférés par la Loi. Mais j'ai également précisé que les fonctionnaires, à tort ou à raison, avaient cru que l'auteur de la lettre avait voulu dire que les renseignements divulgués en vertu de la Loi risquaient d'embarrasser le gouvernement et que cela devait être évité. Dans cette optique, il aurait fallu qu'un fonctionnaire soit très indépendant d'esprit et très résolu pour plaider auprès de ses supérieurs en faveur de la divulgation.

La réponse du gouvernement aux recommandations du Comité ne m'a guère rendue optimiste. En fait, reprenant les termes mêmes de la Loi j'ai qualifié la réponse du gouvernement d'«insuffisante» et d'«inappropriée», abstraction faite de quelques propositions louables.

J'étais grandement préoccupée, entre autres, par l'hésitation à mettre en oeuvre la recommandation d'assortir chaque exception d'un critère de préjudice et de rendre chacune discrétionnaire. Je jugeais que la mise en oeuvre de cette recommandation nous aurait fait faire un pas de géant sur la voie de la transparence du gouvernement.

Le Rapport annuel de 1988-1989 regorge d'allusions directes et indirectes aux attitudes et à leur importance. Dans l'introduction, j'ai dit qu'il fallait du temps pour obtenir des résultats et que le gouvernement avait beau avoir fait siens les principes de la liberté d'accès à l'information, son attitude demeurait froide et hésitante. J'ai affirmé que les utilisateurs qui estiment que les institutions n'ont pas respecté les délais prescrits par la Loi se demandent s'il s'agit d'un problème d'ordre administratif ou d'un problème d'attitude.

L'Avocat général du Commissaire, dans une communication reproduite dans le Rapport, a fait valoir les points suivants

- certains hauts fonctionnaires attachent plus d'importance aux exceptions qu'au droit d'accès lui-même;
- chercher à soustraire à la divulgation tout ce qui peut l'être peut aller à l'encontre du but de la Loi;
- il n'est pas bon d'écouler tout le temps autorisé par la Loi pour répondre à une demande en vue d'obtenir une prorogation;
- bien que les problèmes ne soient pas uniquement attribuables à une question d'attitude, l'approche des conseillers et des administrateurs du gouvernement fédéral peut avoir un effet positif.

Nous avions également des signes encourageants à rapporter. Ayant fait une enquête sur les retards dans neuf ministères, nous étions heureux de souligner que toutes les personnes interrogées nous avaient aidés et avaient collaboré avec nous de bon gré. Elles nous avaient signalé les raisons, qui à leur avis, occasionnaient des retards et nous avaient suggéré des moyens de résoudre une partie sinon la totalité des problèmes. Le gouvernement, ajoutions-nous, avait pris certaines mesures pour remplir son engagement à améliorer le statut des coordonnateurs et à créer un programme de formation sur l'accès et les renseignements personnels. L'ajout de personnel à notre Commissariat traduisait, d'après nous, la volonté du gouvernement de venir en aide aux utilisateurs de la Loi. Nous terminions sur une note optimiste en nous demandant s'il était possible que le timonier ait reçu l'ordre de mettre le cap sur une direction totalement différente.

Interdictions fondées sur d'autres lois

L'article 24 de la Loi établit une exception obligatoire à l'égard de tout renseignement dont la divulgation est restreinte en vertu d'une loi citée à l'Annexe II de la Loi. Aux termes de la Loi, les dispositions figurant à l'Annexe II devaient être examinées et faire l'objet d'un compte rendu dans les trois ans de son entrée en vigueur. C'est le Comité qui a été chargé d'effectuer cet examen. Le mémoire que nous avons présenté au Comité exposait en détail notre opinion sur la question, et notre conclusion était que l'article 24 et l'Annexe II étaient inutiles. Nous avions recommandé d'annuler l'article pour neuf raisons, dont les suivantes :

- Toutes les restrictions applicables en vertu de l'Annexe II font également l'objet d'exceptions prévues dans d'autres articles de la Loi;
- L'article 24 énonce une interdiction absolue, tandis que la plupart des lois énumérées à l'Annexe II n'interdisent pas la divulgation de documents de façon absolue;
- L'article n'est pas conforme au principe selon lequel les décisions de retenir des documents sont sujettes à révision par un organe indépendant du gouvernement;
- Toutes les lois énoncées à l'Annexe II ne précisent pas la personne habilitée à prendre la décision, et toutes n'établissent pas les motifs de la restriction ou de l'exception;
- Le Commissaire ne peut jouer aucun rôle utile de médiation dans le règlement des plaintes se rapportant à une disposition énoncée à l'Annexe II.

Tout en recommandant d'annuler l'article 24 et l'Annexe, nous reconnaissions dans notre rapport qu'il existe des cas où il faut interdire absolument la communication. Nous proposions d'ajouter à la Loi une exception obligatoire visant les renseignements obtenus en vertu de lois comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la statistique* et éventuellement de quelques autres.

Dans son compte rendu sur l'article 24, le Comité a signalé que certaines des dispositions de l'Annexe II ne justifieraient peut-être plus la protection jugée nécessaire par des législatures antérieures. Dans notre mémoire, nous avions déterminé que les lois énoncées dans l'Annexe II comprenaient six catégories de dispositions à propos des pouvoirs discrétionnaires, allant de l'interdiction absolue de communiquer les documents au pouvoir généralement illimité de les divulguer. Cette constatation a été jugée utile par le Comité, lequel a conclu que ces degrés de pouvoir discrétionnaire étaient peu conciliables avec une exception obligatoire.

Le Comité concluait que l'article 24 violait deux des principes énoncés dans l'article 2 de la Loi. En effet, on ne pouvait pas qualifier les exceptions qui y sont prévues de «précises» et «limitées» et il ne prévoit aucun recours indépendant.

Le Comité n'a pas précisé s'il était souhaitable de prévoir des restrictions dans les lois énumérées à l'Annexe II, il a conclu qu'en général l'Annexe II n'était pas nécessaire. Il a affirmé que, dans tous les cas, les renseignements recueillis en vertu de l'une de ces lois bénéficieraient d'une protection appropriée grâce à une ou plusieurs des exceptions déjà prévues dans la Loi. Le Comité a recommandé de remplacer l'article 24 et l'Annexe II par une nouvelle exception obligatoire qui s'appliquerait aux renseignements relatifs à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

Le Comité craignait que le maintien de l'Annexe II ne pose un problème délicat. Il a mentionné que des mémoires venant tant du secteur public que du secteur privé proposaient divers ajouts à l'Annexe et il a dit craindre que des ajouts massifs n'aillent à l'encontre de l'esprit de la loi.

Nous avons appuyé la recommandation du Comité. Le gouvernement a simplement répondu qu'il examinerait d'autres possibilités pour régler la question de l'article 24.

Révision par la Cour

Nous exerçons les recours en révision au nom du Commissaire pour obtenir des interprétations judiciaires définitives des dispositions de la Loi, lorsque la médiation a échoué.

Si nous estimons qu'un plaignant a un bon argument à faire valoir ou qu'une plainte soulève un doute substantiel, nous nous offrons pour exercer le recours. Cela ne veut pas nécessairement dire que nous nous attendons à avoir gain de cause. Dans la négative, la décision rendue par la Cour nous aide à expliquer les raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas appuyer une plainte subséquente ou, même si nous l'appuyons, les raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas justifier un recours en révision judiciaire. Les affaires portent principalement sur les renseignements personnels, sur les renseignements confidentiels d'entreprises et sur les procédures ou d'autres points de droit. Voici quelques exemples de cas de ce genre traités au cours des sept dernières années.

Procès-verbaux des réunions des institutions fédérales

Plusieurs plaintes nous ont amené à déterminer si les procès-verbaux des réunions des institutions fédérales devaient être protégés dans leur totalité aux termes de l'alinéa 21(1)b). L'article 21 stipule que les documents correspondant aux descriptions contenues dans plusieurs alinéas (dans le cas présent, il s'agit de comptes rendus de consultations ou de délibérations au sein d'institutions fédérales) *peuvent* ne pas être divulgués. L'article ne contient pas de critère de préjudice.

La question de savoir si le texte intégral des procès-verbaux des réunions des institutions fédérales pouvait être soustrait à la communication aux termes de l'article 21 n'a pas été tranchée d'un seul coup. D'abord, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a divulgué une partie substantielle du procès-verbal demandé avant que l'affaire ne soit portée devant le tribunal; puis le Comité consultatif national de l'immunisation a fait la même chose.

Ce n'est que lorsque le président de la Commission de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a refusé de communiquer certains procès-verbaux des réunions de la Commission que l'affaire a été instruite par la Cour. Se fondant sur la preuve, la Cour fédérale n'a pas renversé la décision du président.

Plus tard, nous avons reçu une plainte portant sur le refus par la Société canadienne d'hypothèques et de logement de communiquer les procès-verbaux de certaines réunions. Nous étions convaincus que notre mandat nous autorisait à demander à la Société de prélever et de communiquer certaines parties des documents, et c'est ce que nous avons fait. Cependant, nous n'avons pas offert au plaignant d'exercer un recours en révision judiciaire en raison de la décision qui avait été rendue dans l'affaire du CRTC. Le plaignant, M. Ken Rubin, a exercé lui-même le recours. Sa demande a été rejetée par la Division de première instance, mais la Cour d'appel fédérale a renvoyé l'affaire à la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour que celle-ci réexamine si l'exception était vraiment applicable et s'il était

possible de faire des prélèvements. D'après la Cour, le fait de soustraire à la divulgation la totalité d'un document, sans égard au principe du prélèvement, allait à l'encontre de l'objet de la Loi, et chaque document devait être examiné pour qu'on y prélève les passages non visés par une exception. La Cour a arrêté qu'une institution devrait exercer son pouvoir discrétionnaire dans les limites du pouvoir de décision qui lui est accordé, *et qu'il appartenait à la Cour de déterminer ces limites.* Il s'agissait de l'affaire Ken Rubin c. la Société canadienne d'hypothèques et de logement (1989) 1 C.F. 265.

Renseignements personnels

L'une des exceptions les plus fréquemment invoquées est celle qui est autorisée en vertu de l'article 19, lequel interdit généralement de divulguer des renseignements personnels protégés. Les principales questions qui ont été portées devant la Cour fédérale sont décrites dans les paragraphes suivants.

Traitements: Dans cette affaire, nous avons cherché à savoir si le gouvernement était autorisé à retenir des renseignements sur certains fonctionnaires nommés du gouverneur en conseil qui recevaient un traitement fixe. L'éventail des salaires des cadres et des employés des institutions fédérales peuvent être publiées, mais certains des fonctionnaires étaient des responsables d'institutions fédérales non visées par la Loi. L'éventail des salaires vraisemblables ont été établies et communiquées avant que l'affaire ne soit instruite par la Cour. Il est maintenant courant de publier des éventails des salaires semblables pour les personnes nommées en vertu d'une ordonnance du conseil et, à l'occasion d'une plainte déposée ultérieurement, notre bureau a recommandé la communication d'éventails des salaires estimatives.

Situation du requérant : Dès le début de notre mandat, nous avons eu à déterminer si une personne qui ne peut présenter une demande aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pouvait avoir accès à des documents renfermant des renseignements personnels la concernant en autorisant un tiers à en demander communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* La Cour a décidé que ce procédé était possible et que le ministre devait alors communiquer le document. Ce jugement a entraîné une modification en 1989, et la Loi dispose maintenant que toute personne présente au Canada peut avoir recours à l'une et à l'autre loi.

Noms des agents de la GRC : La GRC a divulgué les résultats d'une enquête interne concernant le traitement de certaines affaires d'homicide. Nous avions recommandé la divulgation du document tout en reconnaissant que celui-ci renfermait des éléments d'information pouvant permettre d'identifier des individus et que ces éléments étaient protégés en tant que renseignements personnels. La GRC a accepté de pratiquer des suppressions. La communication a eu lieu avant l'audience de la Cour, mais après l'exercice du recours en révision judiciaire.

Cote de sécurité : Une institution fédérale avait communiqué les noms de personnes, mais non la cote de sécurité du poste qu'elles occupaient aux termes d'un contrat. À notre avis, ces renseignements ne pouvaient être soustraits à la communication en tant que données d'évaluation ou que renseignements personnels protégés. La Cour a ordonné la divulgation.

Photographies : Nous avons jugé que les photographies d'anciens membres du personnel d'un service du ministère de la Défense nationale ne constituaient pas des renseignements personnels protégés et nous avons recommandé qu'elles soient communiquées. Le Ministère a refusé. Il a toutefois communiqué les documents plus tard, après présentation de la preuve, mais avant que le juge ne rende sa décision. La motion a été retirée.

Renseignements concernant des tiers

Un grand nombre de plaintes et d'affaires portées devant la Cour se rapportent à des renseignements confidentiels concernant des entreprises du secteur privé.

Rapports d'inspection des viandes : Le public a le droit d'avoir accès aux rapports d'inspection des viandes. C'est le jugement qu'ont rendu la Division de première instance et la Division d'appel de la Cour fédérale. Dans plusieurs cas, le ministre de l'Agriculture avait accepté de divulguer le document demandé sur la recommandation du Commissaire, et le Commissaire a obtenu l'autorisation d'intervenir dans les actions entamées par un certain nombre de tiers qui voulaient en empêcher la divulgation.

Information agrégée sur l'impôt : Le ministère du Revenu national avait refusé de divulguer des renseignements concernant certaines compagnies d'assurances qui avaient été compilés sous forme d'un agrégat. Nous avions recommandé que ces renseignements soient divulgués car ils ne permettaient pas d'identifier des contribuables et la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'interdit pas de publier ce genre de renseignements. Les renseignements ont été divulgués avant l'audience.

Contingentement des importations de fromage : Il s'agissait de savoir si les renseignements sur le contingentement annuel le plus important des importations de fromage en 1985 pouvaient être divulgués.

Points de procédure

Si la Commission d'appel de l'Immigration ordonne qu'une audience se déroule à huis clos, cela n'autorise pas son Président à ne pas prendre en considération une demande d'accès au procès-verbal de l'audience, sous réserve d'une exception. La Cour a décidé que la *Loi sur l'accès à l'information* primait.

Exceptions pour des motifs précis

Le début de l'article 15 se lit comme suit :

> «15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment ...»

Le paragraphe 1 de l'article 15 est suivi de neuf alinéas dans lesquels sont diverses catégories de documents.

La Cour a décidé qu'une institution fédérale n'est pas tenue de citer un alinéa en particulier pour justifier le refus de communiquer le document demandé. Toutefois, la Cour a décidé que l'institution devait préciser la catégorie générale dans laquelle se situait chaque document retenu et d'indiquer, par exemple, s'il se rapportait à la défense nationale, aux affaires internationales ou à des activités subversives. Deux affaires semblables sont en cours; dans ces cas, nous avons recommandé la divulgation sous réserve de l'application possible d'exceptions limitées et de prélèvements. Dans ces cas, il ne semblait pas que tous les renseignements contenus dans les documents correspondaient à l'un ou l'autre des alinéas de l'article. (Voir le Rapport annuel de 1989-1990, page 64.)

Compétence

La Cour nous a donné raison et a reconnu qu'elle était habilitée à trancher les questions relatives aux modalités selon lesquelles les décisions en vertu de la Loi étaient rendues par les institutions fédérales, même lorsque le Commissaire ne conteste pas le refus.

Déposition des témoins

Dans une affaire où le Commissaire à l'information avait recommandé la divulgation partielle du document demandé, mais dans laquelle il était intervenu à la demande d'un plaignant au nom duquel le recours en révision judiciaire était exercé, la Cour a déterminé qu'un témoin qui a fait une déclaration sous serment (ici, au nom d'une institution fédérale) doit «répondre franchement à toutes les questions dont on peut raisonnablement s'attendre qu'il eût connaissance et qui se rapportent à la principale question en litige dans la procédure que concerne son affidavit». (Voir le Rapport annuel 1989-1990, page 60.) Une question semblable a été soulevée dans une autre affaire, mais après que la décision mentionnée plus haut a été rendue, le gouvernement a accepté que l'on réponde aux questions, et le recours en révision judiciaire a été retiré. (Voir le Rapport annuel 1989-1990, page 60.)

LES PLAINTES

Les Nombres

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, 5 592 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Tableau 1

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

REPORTÉES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	2 607
OUVERTES DURANT L'ANNÉE	1 057
FERMÉES DURANT L'ANNÉE	3 011
EN COURS D'INSTRUCTION	653

La Terminologie

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit «accueillie», soit «rejetée», ou aux instances devant les tribunaux criminels, où l'accusé est trouvé coupable ou non coupable, le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions, règlements et résultats variés.

La **catégorie** de plainte décrit le genre de plainte dont il s'agit. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, et toute autre matière connexe.

Notre **conclusion** indique si d'après notre évaluation de la plainte, celle-ci est justifiée ou non. Il peut arriver que la plainte soit mineure — une page non divulguée sur plusieurs centaines — ou que l'institution puisse remédier à la situation immédiatement. Au moment d'établir notre conclusion, toutefois, nous nous demandons si le plaignant avait raison de porter plainte. Il ne nous appartient pas de décider si la page que l'institution a refusé de divulguer revêtait une importance véritable pour le plaignant.

Le **règlement** d'une plainte correspond aux mesures que nous avons prises à son égard. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution fédérale concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est fondée, le responsable de l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées. Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Le **résultat** de la plainte correspond aux mesures prises par l'institution fédérale à la suite de notre enquête. Dans de nombreux cas, aucune mesure n'était nécessaire, puisque, sitôt que nous sommes intervenus, des démarches ont été prises afin de rectifier la situation. Le mot «**institution**» désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le «Ministre» est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le terme fait référence à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution.

Ainsi, le président de l'Agence canadienne de développement international est le responsable de cette institution fédérale en vertu de la Loi.

Catégories

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes:

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document, en tout ou en partie, demandé aux termes de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif acceptable de non-divulgation.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part de l'institution.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnable la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter, aux termes de la Loi, des frais qu'elles estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'elles avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'elles estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

Conclusion

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Non Justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas du mandat du Commissaire.

Règlement

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation d'une plainte valide.

Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre ainsi que la recommandation, si applicable. Dans certains cas, il était trop tard pour intervenir ou il n'était pas nécessaire ou possible de prendre des mesures correctrices, les conclusions ont dont été envoyées au coordonnateur de l'accès. Dans tous les cas, un rapport a été fait au plaignant.

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que l'institution a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de soumettre un rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Etant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

Résultat

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Tableau 2
CONCLUSIONS, RÈGLEMENTS ET RÉSULTATS DES PLAINTES
(Selon les catégories des plaintes)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

Conclusion	Justifiée					Non justifiée			
Règlement	Rapportée comme bien-fondée			Réglée par médiation	Abandonnée	Rejetée	Abandonnée		
Résultat	Mesure corrective	Mesure insuffisante	Aucune mesure néces.	Mesure corrective	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total	%
Refus de divulguer	27	12	3	224	7	287	9	569	18.9
Retard présomption de refus	42	0	1564	3	410	54	6	2079	69
Prorogation de délai	7	0	18	2	0	35	1	63	2.1
Frais	0	0	0	12	0	263	5	280	9.3
Langue	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Publication	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers	1	3	1	4	0	11	0	20	7
Total	**77**	**15**	**1586**	**245**	**417**	**650**	**21**	**3011**	**100%**
	2.6%	.5%	52.7%	8.1%	13.8%	21.6%	.7%	100%	

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices. Dans certains cas, l'institution fédérale a réglé la situation avant que nous ne soyons intervenus, ou encore il était trop tard pour faire quoi que ce soit.

Quelle est l'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale?

Il est difficile d'évaluer le rendement d'une institution fédérale par rapport à la Loi en ne tenant compte que du nombre de plaintes justifiées et non justifiées.

Certaines des plaintes justifiées correspondent à de graves violations des droits prévus par la Loi. D'autres plaintes sont moins graves. Il arrive que les responsables gouvernementaux de l'accès à l'information trouvent inéquitable que nous considérions comme justifiée une plainte concernant un aspect d'une demande de communication, alors qu'à tous autres égards la demande a été traitée convenablement. Il peut également sembler inéquitable de considérer une plainte comme justifiée lorsque l'institution fédérale en cause a pris immédiatement des mesures pour remédier à la situation et a ainsi donné satisfaction au plaignant.

Le mandat que nous confie la *Loi sur l'accès à l'information* est d'instruire une plainte telle que nous l'avons reçue et de faire rapport. Le fait que l'objet de la plainte paraisse sans importance ou que nous n'en examinions et trouvions justifiée qu'une partie seulement n'a pas d'incidence sur notre conclusion. Toutefois, nous nous efforçons dans toute la mesure du possible de souligner les aspects positifs du traitement accordé à la demande de communication.

De la même manière, nous ne formulons pas de conclusions sur des questions n'ayant pas fait l'objet de plainte, bien que pendant notre enquête, nous puissions constater, par exemple, qu'une prorogation de délai injustifiée a été invoquée ou qu'un délai réglementaire n'a pas été respecté.

Lorsque l'on examine le nombre de plaintes déposées contre une institution fédérale, il importe de tenir compte du nombre de demandes de communication traitées par cette institution (c'est le Conseil du Trésor qui tient ces statistiques) et de la nature de l'organisation. Des ministères comme Revenu Canada traitent, au sujet des contribuables, des renseignements confidentiels qu'il leur faut soustraire à la divulgation, ce qui est presque de nature à favoriser les plaintes.

Il importe de noter que dans plusieurs cas, aucune autre mesure n'était requise de l'institution fédérale soit parce que la plainte n'était pas justifiée, soit parce que des mesures avaient déjà été prises au moment où nous sommes intervenus.

Tableau 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS ET RÉSULTATS
(Selon les institutions fédérales)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

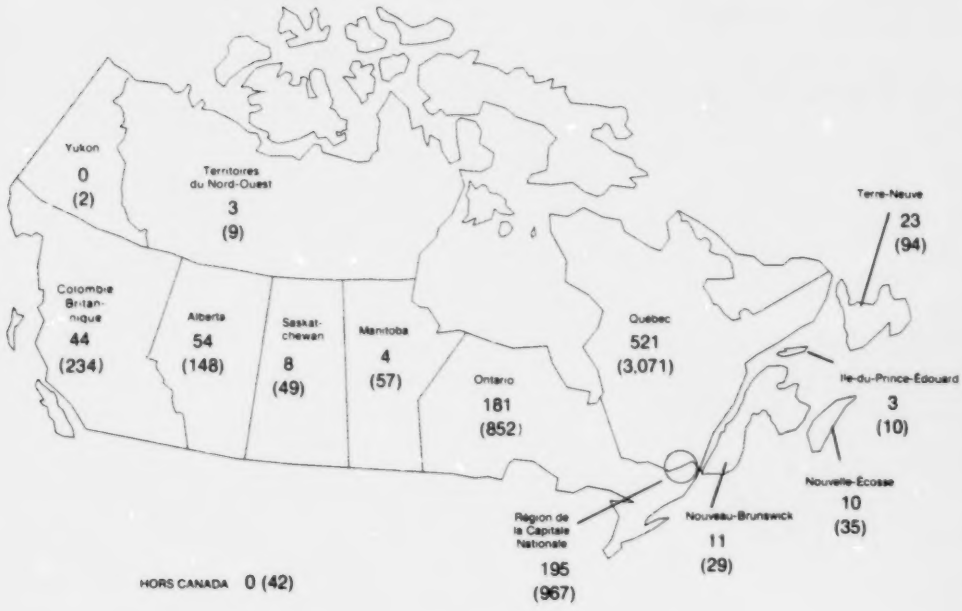
Conclusion	Justifiée			Non-Justifiée	
Résultat	Mesure insuffisante	Mesure corrective	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total
Affaires extérieures	1	14	1	16	32
Affaires indiennes et du nord canadien	—	1	4	3	8
Agence canadienne de développement international	—	1	—	3	4
Agence de promotion économique du Canada atlantique	—	—	1	1	2
Agriculture	—	6	—	5	11
Anciens combattants	—	1	—	1	2
Approvisionnements et services	—	11	1	14	26
Archives nationales	—	2	2	5	9
Banque du Canada	—	—	—	1	1
Banque fédérale de développement	—	18	1	2	21
Bureau canadien de la sécurité aérienne	—	1	—	4	5
Bureau de l'Inspecteur général du service canadien du renseignement de sécurité	—	1	—	2	3
Bureau de privatisation et affaires réglementaires	2	3	—	2	7
Bureau du conseil privé	—	2	2	6	10
Bureau du surintendant des institutions financières	—	1	—	2	3
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	—	1	—	1	2
Commission canadienne des droits de la personne	—	1	—	—	1
Commission de la capitale nationale	2	7	2	3	14
Commission de réforme du droit du Canada	—	—	—	1	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	—	—	—	1	1
Communications	—	5	1	2	8
Conseil canadien des relations de travail	—	1	—	1	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	—	—	1	1	2
Conseil du trésor (secrétariat)	—	2	1	4	7
Conseil national de recherches	—	—	—	1	1

Tableau 3

Conclusion	Justifiée			Non-Justifiée	
Résultat	Mesure insuffisante	Mesure corrective	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total
Consommation et corporations	—	1	—	3	4
Corporation commerciale canadienne	—	1	—	1	2
Défense nationale	—	16	10	23	49
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	—	1	—	—	1
Emploi et immigration	2	9	3	11	25
Énergie, mines et ressources	—	4	4	1	9
Environnement	—	5	4	4	13
Expansion industrielle régionale	—	2	—	2	4
Finances	—	14	7	7	28
Gendarmerie royale du Canada	—	3	—	13	16
Investissement Canada	—	1	—	—	1
Justice	—	43	1	16	60
Monnaie royale canadienne	—	2	—	—	2
Parcs Canada (Environnement)	—	1	1	1	3
Pêches et océans	1	2	—	2	5
Revenu Canada (douanes et accise)	—	6	2	1	9
Revenu Canada (impôt)	1	42	1916	392	2351
Santé et bien-être social	—	23	14	17	54
Sciences et technologie	—	—	—	1	1
Secrétariat d'État	—	—	1	7	8
Service canadien du renseignement de sécurité	4	7	1	7	19
Service correctionnel	2	45	15	50	112
Société canadienne d'hypothèques et de logement	—	2	—	1	3
Société d'assurance-dépôt du Canada	—	—	—	1	1
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	—	1	—	—	1
Société du port de Vancouver	—	—	—	1	1
Solliciteur général	—	—	—	1	1
Statistique Canada	—	1	—	4	5
Transport	—	5	6	15	26
Travail Canada	—	1	1	1	3
Travaux publics	—	3	—	6	9
Voie maritime du Saint-Laurent	—	1	—	—	1
Ministères multiples	—	1	—	—	1
TOTAL	**15**	**322**	**2 003**	**671**	**3 011**

Tableau 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES
(données cumulatives entre parenthèses)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990



SOMMAIRE DES CAS

Dans le «Sommaire des cas» des rapports antérieurs, nous citions les numéros de dossier, les institutions et divers détails sur les plaignants, car chaque compte rendu traitait de tous les problèmes soulevés au sujet d'une même demande de communication.

Nous recevons de plus en plus de plaintes à multiples facettes. Les questions soulevées sont tantôt simples tantôt nouvelles et difficiles, tandis que d'autres sont communes à plusieurs plaignants. Pour cette raison, et pour faciliter la lecture de ce chapitre, nous avons adopté ici une forme très abrégée, en regroupant les éléments principaux de plusieurs enquêtes terminées.

Prélèvements

Le problème des prélèvements est revenu dans un certain nombre de dossiers. Dans une bonne partie des cas, nous étions convaincus que l'énergie et le temps qu'il faudrait déployer ne justifieraient pas les renseignements supplémentaires que les plaignants obtiendraient. Nous leur avons écrit à peu près dans ces termes :

> «Il ne nous est pas apparu vraisemblable que des passages importants des documents puissent être divulgués. Nos enquêteurs vous en ont informé. Afin de vous donner l'occasion de faire valoir vos observations sur l'intérêt possible que d'éventuels prélèvements pourraient présenter pour vous, notre enquêteur a pris un échantillon au hasard dans les documents demandés. Le coordonnateur a prélevé les portions communicables de cet échantillon tout en réduisant les éventuelles exceptions à un minimum.
>
> «J'ai examiné ce document. Je suis d'accord pour dire que les exceptions sont valides et que rien de plus ne pourrait être communiqué sans compromettre les intérêts qui doivent être protégés, aux termes des articles invoqués. Notre enquêteur m'a assuré que l'échantillon était représentatif de l'ensemble du document.
>
> «Le ministère vous a fait parvenir une copie des passages prélevés. Après examen, vous avez convenu que les renseignements dont la communication pourrait être autorisée n'avaient aucune signification réelle et ne valaient pas les frais qu'il faudrait acquitter. Vous avez alors informé notre enquêteur que vous ne souhaitiez pas qu'il soit davantage donné suite à votre plainte.»

Dans un autre cas, où il était question de renseignements protégés en vertu du secret qui lie l'avocat à son client, nous avons traité le problème de la façon suivante :

> «Le ministère n'avait pas examiné la possibilité d'effectuer des prélèvements (article 25). Toutefois, ayant consulté le document, j'ai acquis la conviction que, si l'article 25 était appliqué, aucune opinion, ni autre renseignement de fond, ne pourraient vous être transmis. Néanmoins, si vous le souhaitez, nous sommes disposés à tenter d'obtenir les lettres de couverture et certaines

autres courts passages du document, étant entendu que vous acquitterez tous les frais que le ministère pourrait exiger. Je serais porté à conclure que les documents que vous avez demandés sont protégés en vertu du secret qui lie l'avocat à son client, ainsi que le prescrit l'article 23 de la Loi. Compte tenu de cette conclusion, je n'ai pas vérifié la possibilité d'appliquer l'article 14 ou le paragraphe 15(1), puisque ces exceptions feraient double emploi.»

À un autre requérant, qui avait présenté plusieurs demandes et qui en était arrivé à un arrangement avec le ministère en cause, nous avons adressé la lettre suivante :

«Nous avons examiné les documents qui ont été soustraits à la communication aux termes de l'article 23 de la Loi. Il s'agissait surtout de correspondances entre le ministère et un avocat. Dans l'ensemble, le ministère avait correctement appliqué l'article 23. Il existe bien un document au sujet duquel nous ne sommes pas convaincus qu'il soit entièrement protégé en vertu de l'article 23. Toutefois, compte tenu de l'entente que vous avez conclue avec le ministère, nous croyons que le prélèvement de ce passage ne vous procurerait aucun renseignement utile à votre projet».

Plaintes multiples

Depuis avril 1988, une certaine personne a soumis 2 679 plaintes contre le ministère du Revenu national.

Nous avons instruit environ 2 184, qui portent sur des retards. De nombreuses réunions ont été tenues avec les fonctionnaires et avec le plaignant. À la fin de l'année visée par le présent rapport, toutes ces plaintes avaient été résolues, sauf trois.

À un certain moment, le plaignant a mis en cause toutes les exceptions invoquées dans les documents qu'on lui avait transmis en réponse à 495 de ses demandes. Le ministère se prévalait du paragraphe 24(1) (dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant le secret), des alinéas 21(1) a) ou b) (avis ou comptes rendus de délibérations) et de l'article 23 (secret professionnel qui lie l'avocat à son client). Même s'il existait des analogies entre les divers documents demandés, il a néanmoins fallu examiner les exceptions une à une et soupeser la question des prélèvements dans chaque cas.

Nous avons réglé 186 plaintes. Nous en avons jugé 38 justifiées et 56 non justifiées, tandis que 92 n'ont pas été examinées parce qu'elles n'avaient pas été présentées dans l'année suivant la date de la demande d'accès, comme l'exige la Loi.

Le ministère s'est montré disposé à prélever et à divulguer toutes les portions des documents qui ne tombaient pas sous le coup d'une exception. Un bon climat de travail s'est établi.

À un moment donné, un problème d'interprétation est apparu. Il s'agissait de prélèvements dans des documents qui contenaient des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client. Le Commissaire jugea que le principe du prélèvement devait s'appliquer, mais Revenu Canada s'y refusa, se fondant sur un avis du ministère de la Justice. Une recommandation a été faite au ministre du Revenu national, lui demandant d'exercer sa discrétion en faveur de la communication, sous réserve des exceptions et des prélèvements.Cette dernière n'a pas été acceptée et le plaignant a consenti à ce qu'une motion soit déposée devant la Cour fédérale au nom du Commissaire.

La somme de travail nécessaire

Nous avons souvent parlé de la quantité de travail qu'il fallait accomplir pour instruire une plainte en vertu de la Loi. La plainte relative au dossier EALF (Étude de l'application des lois fédérales) en est un bon exemple. En décembre 1986, un journaliste a sollicité l'accès à ce document. On le lui a refusé, en invoquant qu'il portait sur des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en oeuvre (alinéa 21(1) d) de la Loi).

Notre principal argument à l'appui de la plainte, reçue en mars 1987, était que ce document ne pouvait pas être soustrait à la communication en vertu de l'alinéa 21 (1) d), parce qu'il ne concernait pas un projet, mais bien un ensemble de renseignements, de travaux et de recommandations à partir duquel un projet pourrait être élaboré. Nous avons reconnu que d'autres articles entraînant une exception pourraient être invoqués pour protéger certaines parties du document.

En juillet 1988, nous avons recommandé au Solliciteur général du Canada de procéder à la communication, sous réserve de toutes les exceptions expresses et limitées éventuellement applicables. En août, le Solliciteur général nous a fait savoir que, par suite de l'expression de notre désaccord au sujet de l'exception, des consultations approfondies avaient été tenues dans son ministère ainsi qu'avec la GRC, le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé. Le rapport demandé faisait l'objet d'un examen, ajoutait le ministre, et des prélèvements seraient effectués, mais il faudrait d'abord consulter les autres organismes chargés de l'application de la loi qui avaient participé à l'établissement du rapport.

Le Commissaire adjoint à l'information, s'est opposé à la tenue de consultations supplémentaires à ce moment-là. Il a néanmoins été avisé par le ministre que 46 organismes fédéraux chargés de l'application de la loi, dans 16 ministères différents, devraient être consultés. De plus, soulignait le ministre, comme le rapport n'avait pas encore été soumis au Cabinet, il était émaillé, par-ci par-là, de renseignements qui pourraient tomber sous le coup de l'exclusion. Il faudrait donc procéder à un examen «ligne par ligne». Le ministre indiquait que l'échéance du 28 octobre 1988, fixée par le Commissaire adjoint conformément à la Loi, ne pourrait être respectée.

Le 30 novembre 1988, nous avons offert au plaignant de saisir la Cour fédérale de l'affaire.

Le 6 décembre 1988, nous avons accepté de ne pas exercer de recours en révision, à condition de recevoir confirmation que la divulgation se ferait le ou avant le 13 janvier 1989. Nous avons alors informé le plaignant que ce délai dépassait de 45 jours la limite du recours en révision devant la Cour. Comme nous le lui avons expliqué, nous ne pouvions garantir que le tribunal consentirait à prolonger le délai, même s'il y avait eu promesse par le ministère en cause.

Dans l'intervalle, nous avons appris qu'en septembre 1988, l'un des ministères avait consenti à la divulgation de la partie du document qui le concernait. Par contre, un autre ministère s'y était opposé, pour les passages le concernant, soutenant que ces renseignements constituaient un avis, aux termes de l'alinéa 21(1) b). Un troisième ministère était pour sa part disposé à laisser paraître le document, étant entendu que le groupe de travail qui l'avait établi y consentirait et que celui qui en avait pris l'initiative ferait annuler la cote de sécurité.

Le 14 octobre 1988, un des ministères retira son objection à propos de deux pages, mais recommanda qu'une page, qu'il estimait visée par l'article 23, soit partiellement protégée. Le premier ministère dont nous avons parlé affirma de nouveau n'avoir aucune objection. Il évoquait toutefois la possibilité que, certaines portions du document ayant été fournies à la GRC par un avocat du ministère de la Justice, le Solliciteur général souhaite soustraire ces passages à la communication en invoquant les exceptions applicables au secret professionnel des avocats, aux avis et aux recommandations. Quelques jours plus tard, un autre ministère consentit à ce qu'une autre portion soit divulguée.

Le 4 novembre 1988, l'un des divers organismes chargés de l'application de la loi s'opposa vigoureusement à la communication des données contenues dans son manuel. Ces renseignements, disait-il, avaient été transmis sous le sceau du secret, pour mieux expliquer son fonctionnement interne. Il en demandait la suppression, tout en reconnaissant ne pouvoir citer un article précis de la Loi à l'appui de son refus.

Le 14 octobre 1988, le Bureau du Conseil privé avait invoqué l'exclusion de certains passages qu'il considérait comme des documents confidentiels du Cabinet. Le 25 octobre 1988, un autre ministère convint que le document au sujet duquel on l'avait consulté avait déjà été publié et qu'il était donc communicable. Vers la même époque, un autre ministère effectua un examen approfondi des documents le concernant et accepta leur divulgation.

Le 19 décembre 1988, la GRC demanda au plaignant d'acquitter les frais de reproduction du document (350 pages à 0,20 $ chacune), conformément à la Loi, et lui expliqua en détail sont droit de se plaindre au sujet des frais. La Gendarmerie royale lui dit également que le montant à acquitter s'élevait à 70 $, compte tenu de la disposition de la Loi selon laquelle les cinq premières heures de traitement sont gratuites. Le 5 janvier 1989, nous avons été informés que les frais avaient été payés.

Peu après, les documents, moins un certain nombre de parties soustraites à la divulgation en vertu des exceptions, ont été communiqués. Le plaignant les a reçus le 12 janvier 1989. L'ensemble comportait 495 pages, dont 102 ont été entièrement soustraites à la communication, et 60 partiellement. (Ces exceptions allaient amener l'instruction d'une nouvelle plainte).

Au total, l'enquête avait demandé 197 heures de travail, y compris 36 appels téléphoniques au ministère en cause et 6 réunions ministérielles. De plus, l'enquêteur a eu 25 discussions avec des fonctionnaires supérieurs du Commissariat à l'information et 14 autres entretiens, en personne ou au téléphone, avec des membres d'autres ministères.

Après la divulgation du rapport de l'EALF, le public a pu lire, dans une série d'articles, que l'étude contenait une déclaration selon laquelle (traduction) «l'application des lois fédérales du Canada souffre de plusieurs maux : double emploi, piètre gestion, incompétence professionnelle, rivalités paralysantes et manque général de contrôle par le gouvernement». Les articles présentaient un résumé des conclusions sous une forme simple et faisaient savoir aux lecteurs que la GRC subissait (traduction) «des attaques sournoises d'autres organismes».

Cela avait-il valu la peine? Nous laissons le public en juger. En tout cas, cette enquête illustre bien la complexité et la longueur de la marche à suivre qui doit précéder l'accès ou la non-divulgation des documents de l'administration publique.

Protection posthume des renseignements personnels

Nous avons reçu des plaintes de particuliers qui s'étaient prévalus de la *Loi sur l'accès à l'information* pour effectuer des recherches généalogiques. Lorsqu'il s'agissait d'élaborer un arbre généalogique, ou l'histoire d'une famille, nous n'avons pas supporté les plaintes pour refus de communiquer des documents concernant des personnes décédées depuis moins de 20 ans. Le même principe a été appliqué - que les renseignements personnels soustraits à la communication concernent un membre de la famille ou un étranger - par exemple dans le cas d'un répondant lors d'une demande de citoyenneté.

Nous reconnaissons que les sous-alinéas 8(2) j)(i) et (ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettraient la communication

> «à toute personne ou à tout organisme, pour des travaux de recherche ou de statistique, pourvu que soient réalisés les deux conditions suivantes :
>
> (i) le responsable de l'institution est convaincu que les fins auxquelles les renseignements sont communiqués ne peuvent être normalement atteintes que si les renseignements sont donnés sous une forme qui permette d'identifier l'individu qu'ils concernent,

(ii) la personne ou l'organisme s'engagent par écrit auprès du responsable de l'institution à s'abstenir de toute communication ultérieure des renseignements tant que leur forme risque vraisemblablement de permettre l'identification de l'individu qu'ils concernent;»

Toutefois, le Commissaire conçoit mal comment une recherche en vue d'élaborer un arbre généalogique pourrait répondre à la définition contenue dans l'alinéa 8(2) j). De même, il est tout aussi difficile de supposer que le requérant puisse s'engager dans le sens de ce même alinéa.

Une deuxième erreur n'annule pas la première

Un requérant du monde des affaires, a demandé au ministère des Pêches et Océans de lui communiquer son répertoire des permis de pêche de l'Atlantique sous «une forme lisible par ordinateur». Il s'agit d'une publication diffusée par le ministère, qui contient les noms et adresses des détenteurs de permis, leurs numéros de permis et les noms et caractéristiques de leurs bateaux.

Le ministère refusa en invoquant le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la protection des renseignements personnels. Il déclara qu'il avait toujours été disposé à communiquer les noms des pêcheurs détenteurs de permis conformément à l'alinéa 3 l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui stipule que les «avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages» ne sont pas considérés comme des renseignements personnels. Mais, en l'occurrence, la question était de savoir si leurs adresses pouvaient être divulguées. Le problème était à l'étude. Le ministère ajoutait que, pour l'heure, il considérait les adresses des pêcheurs comme des renseignements personnels protégés et qu'ils ne devraient pas être divulgués.

Le plaignant posa alors la question évidente : Si les renseignements contenus dans le répertoire sont «personnels» et, par conséquent, susceptibles d'une exception, comment se faisait-il que n'importe qui pouvait en obtenir une copie?

En effet, les renseignements que le requérant souhaitait obtenir avaient été, sous une autre forme, rendus publics par le gouvernement du Canada depuis des années. Toutefois, cet argument ne persuada pas le Commissaire adjoint, pour deux raisons, qu'il exposa dans une lettre au plaignant comme suit :

(traduction)
«Premièrement, il est possible que le ministère des Pêches et Océans, de concert avec celui des Approvisionnements et Services, ait contrevenu à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en publiant les renseignements... (après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Dans un tel cas, la *Loi sur l'accès à l'information* (même si elle déclare expressément ne pas viser à restreindre de quelque façon l'accès à des renseignements qui sont normalement à la disposition du grand public) ne permettrait pas que l'on continue à ne pas appliquer la *Loi sur la protection des renseignements*

personnels. Deuxièmement, à supposer que la publication des noms et adresses des pêcheurs sous la forme d'un répertoire annuel... (ne constitue pas une violation de leur droit à la vie privée), le fait de mettre les mêmes renseignements à la disposition du public sous une forme informatisée outrepasserait les limites de ce qui est permis.»

Epilogue intéressant : en 1984, les vérificateurs de la conformité du Commissariat à la protection de la vie privée jugèrent incorrect, pour le ministère des Pêches et Océans, de publier les adresses des pêcheurs, et le ministère cessa de publier le répertoire en 1986.

Un logiciel est-il un document?

Le plaignant avait demandé au ministère de la Défense nationale (MDN) de lui communiquer un programme informatique de prédiction de la propagation (CRC UHF/VHF) qui avait été modifié en vertu d'un contrat avec le MDN. Le ministère avait répondu au plaignant que ce programme n'était pas communicable en vertu de la Loi, puisque, d'après lui, il ne s'agissait pas d'un «élément d'information». Le MDN se disait toutefois disposé à fournir le programme à toute entreprise qui solliciterait un permis non exclusif pour son utilisation.

Ayant été consulté, le ministère de la Justice se demanda si, comme l'exige l'article 6, la demande était suffisamment détaillée pour permettre de trouver le document contenant les renseignements demandés, moyennant un effort raisonnable. Selon l'avis juridique, la demande ne respectait pas cette condition.

Le ministre de la Défense nationale n'accepta pas notre recommandation de procéder à la communication, affirmant que son ministère considérait les programmes informatiques comme des outils servant à produire un résultat, et non pas comme des documents. Le programme, ajoutait-il, était disponible aux conditions citées, et la Loi ne devrait pas s'appliquer, d'après l'alinéa 68(1)a). Le plaignant se procura le programme en employant le moyen suggéré par le ministre, et le Commissaire adjoint finit par conclure que le document était visé par l'article 68 de la Loi, puisque le public pouvait l'acheter.

Néanmoins, la question de savoir si les institutions fédérales peuvent refuser l'accès à un programme informatique n'a pas été résolue. Le Commissaire a initié une plainte pour examiner cette question.

Recherches de tiers

Une personne avait demandé au ministère de la Défense nationale de lui communiquer des documents concernant une recherche menée pour lui par l'université McGill au sujet de mélanges détonants air-carburant. Le ministère décida de soustraire certains des documents en raison des renseignements d'affaires confidentiels qu'ils contenaient, en application des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi. L'université McGill, ayant été avisée par le ministère de ses droits en tant que tiers, répondit qu'elle considérait les détails des recherches comme appartenant aux chercheurs et affirma qu'elle les laissait libres de se prononcer pour ou contre la communication.

Après enquête, il ne nous apparut pas que les documents tombaient sous le coup d'une exception, et nous en avisâmes l'université et les chercheurs, à titre de tiers. Nous ne reçûmes aucune réponse. Le ministère finit par accepter notre suggestion et divulgua les documents.

Une situation délicate

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI) a été établi par le Parlement en 1984 pour accroître la connaissance et la compréhension des questions touchant la paix internationale et la sécurité. Toutefois, il y a des limites aux quantités de connaissances que l'ICPSI est disposé à rendre publiques. Ces limites ont été remises en cause en août 1988 par la première plainte déposée contre cet organisme en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un journaliste du Québec a demandé que lui soient communiqués tous les documents écrits ou sonores, qu'il s'agisse de transcriptions ou de commentaires, concernant une réunion tenue le 28 ou le 29 avril 1988 à Montebello (Québec) entre certains membres de la communauté juive canadienne et certains membres de la communauté arabe canadienne... Il souhaitait connaître les noms et les qualités des participants et voir tous les documents relatifs aux procès-verbaux, rapports, sommaires, ordres du jour et synopsis de cette réunion, ainsi que le texte du discours prononcé par le ministre des Affaires extérieures, le Très Honorable Joe Clark.

L'ICPSI a répondu ce qui suit : (traduction) «Cet événement ne constituait pas une réunion au sens habituel de «rencontre structurée et documentée». Il s'agissait plutôt d'une «consultation privée et officieuse», qui a eu lieu dans une atmosphère de détente dans le but de rapprocher certains membres de la société canadienne et de les amener à discuter des questions d'intérêt commun.» L'Institut ajouta qu'aucun procès-verbal ni compte rendu de la réunion n'avait été dressé. Une synthèse avait bien été établie pour usage interne, mais elle était protégée en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le journaliste reçut seulement neuf listes de documents que le public peut se procurer au Canada, aux Etats-Unis et au Moyen-Orient. C'est alors qu'il déposa une plainte auprès de notre Commissariat.

Pendant l'enquête qui a suivi, l'ICPSI consulta le ministère des Affaires extérieures et repéra un certain nombre d'autres documents, dont il divulgua une partie le 5 octobre 1988. Le reste fut communiqué le 14 avril 1989. Ces deux ensembles de documents avaient fait l'objet de suppressions partielles, en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Notre enquêteur a examiné toutes les exceptions invoquées aux termes du paragraphe 19(1). Elles devaient protéger des renseignements personnels concernant certains Juifs canadiens et certains Arabes canadiens qui avaient participé au colloque de Montebello. L'exception s'appliquait, mais l'identité des fonctionnaires présents n'était pas protégée (*Loi sur la protection des renseignements personnels*, paragraphe 3 j)). Leurs noms ont donc été communiqués au journaliste par la suite.

Il a fallu préciser la raison d'être du recours à l'exception 15(1). Cette disposition se lit comme suit : «Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales...». C'est le ministère des Affaires extérieures qui assume la responsabilité des relations entre le Canada et l'étranger. Dans ce cas, comment cet article pouvait-il s'appliquer à un «événement» parrainé par l'ICPSI? En consultant divers documents, nous avons appris que ce colloque avait été organisé à la suggestion du Secrétaire d'Etat et mis sur pied par l'ICPSI avec la collaboration et l'aide des Affaires extérieures. Le Commissaire reconnut que la protection des renseignements personnels et le secret devaient être garantis au préalable pour assurer la présence des participants et la tenue d'un dialogue fructueux entre eux. D'ailleurs, cette rencontre a entraîné une controverse entre divers groupes des deux communautés, comme l'ont rapporté plusieurs journaux. Ces événements plaidaient en faveur du secret, puisqu'une divulgation même limitée avait déjà porté préjudice à la tenue d'autres réunions du même genre.

Comme l'un des objectifs principaux de l'Institut est de promouvoir et d'améliorer la paix et la sécurité internationales, nous avons cru que la divulgation de la synthèse concernant le colloque risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Aucune autre suggestion de divulgation n'a donc été faite.

Droits des tiers - Organisme privé sans but lucratif

Le fait qu'une fondation sans but lucratif jouisse de certains avantages au regard des autres entités du secteur privé ne diminue pas son droit à une protection de ses renseignements commerciaux confidentiels. Il n'est pas du ressort du Commissaire de déterminer la véracité des allégations voulant que cette fondation ait indûment profité de son avantage pour lutter contre la concurrence, et cela n'influe en rien sur la validité de l'exception.

Caractère confidentiel des soumissions

Le ministère des Approvisionnements et Services a divulgué, suite à une demande concernant l'identification des compagnies, les détails de leurs soumissions ainsi que du soumissionnaire choisi pour un contrat précis, le nom des cinq soumissionnaires ainsi que tous les renseignements concernant deux d'entre eux.

Le plaignant se croyait autorisé à connaître au moins le détail des prix que comportait le contrat adjugé. À son avis, tous les renseignements contenus dans les soumissions auraient aussi dû être rendus publics, puisque ce marché devait être financé par l'Etat. La communication du détail des montants figurant dans les soumissions, soutenait-il, ne pourrait causer aucun préjudice aux parties en cause, car ces chiffres ne fournissaient aucune indication sur la situation financière des soumissionnaires. Au contraire, la divulgation de ces renseignements, croyait-il, stimulerait la saine concurrence dans les appels d'offres.

Mais le ministère obtint d'autres éléments à l'appui de la non-communication des renseignements en question et le Commissaire reconnut que le tiers avait le droit d'être protégé. De plus, de l'avis du Commissaire, la communication des détails financiers aurait pu jouer à l'avantage des concurrents des sociétés en cause.

Encore un retard

Un représentant de la Société mondiale pour la protection des animaux a demandé communication d'une copie de tous les renseignements et échanges de correspondances relatifs à la conférence des ministres responsables de la faune, qui s'est tenue le 25 juin 1988, à Winnipeg, puis les 27 et 28 septembre 1988 à Saskatoon... pour la période allant du 1er janvier 1988 à aujourd'hui.

Le requérant a déposé une plainte auprès de notre Commissariat le 1er février 1989. Pour lui refuser l'accès à certains documents, on avait soutenu que cette conférence était une réunion privée. Le plaignant croyait que le gouvernement cherchait à empêcher la divulgation de renseignements susceptibles de révéler qu'il avait adopté une politique contraire aux voeux du public.

Les documents qui faisaient l'objet de la demande comportaient, au total, 265 pages. Au départ, 24 pages furent communiquées. Par suite de l'enquête, la presque totalité ont été jugées communicables. Seulement 29 pages restaient sujettes à une exception partielle ou totale. Ayant examiné les pages restantes, le Commissaire estima que les passages supprimés tombaient effectivement sous le coup d'exceptions.

Le 13 juillet 1989, il semblait que la plainte avait été résolue par le ministère (c'est le ministre de l'Environnement qui est responsable du Service canadien de la faune). Le ministère nous avisa par lettre que des documents originaux supplémentaires étaient expédiés au plaignant. Toutefois, lorsque notre enquêteuse téléphona à ce dernier, le 10 août 1989, pour savoir s'il était satisfait, elle découvrit que les documents n'avaient jamais été reçus.

Nous avons appris que l'agent de l'accès à l'information chargé de la demande de communication avait été autorisé à communiquer les documents par le fonctionnaire responsable de la Direction générale de la conservation et de la protection, au ministère. Les documents, accompagnés d'une lettre de couverture, avaient alors été expédiés au coordonnateur de l'accès. Celui-ci avait préparé une note concernant la divulgation à l'intention du Directeur. L'ensemble avait ensuite été transmis pour autorisation finale soit du Directeur général, soit du Sous-ministre adjoint, soit encore du Sous-ministre. Dans l'intervalle, le fonctionnaire responsable du dossier avait supposé que les documents avaient été expédiés au plaignant et en avait avisé notre enquêteuse. Cette dernière a informé le ministère de la situation, et les documents ont été expédiés au plaignant le jour même.

La ténacité porte des fruits

En Septembre 1986, une demande expresse fut présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir la page des signatures manquante et contenue à un rapport d'enquête obtenu par un groupe de contrôleurs aériens. La page ne portait aucun numéro, et l'on ne savait pas où elle devait figurer dans le rapport.

Le ministère des Transports a omis de répondre à la lettre du contrôleur aérien qui demandait quelle était la place de la page des signatures dans le rapport. Ce dernier déposa une plainte auprès du Commissaire à l'information, et une enquête fut entamée.

Celle-ci montra que la demande concernant l'emplacement de la page des signatures avait été égarée. Le Commissariat en transmit une copie au ministère. Celui-ci répondit alors au contrôleur que la page des signatures devait figurer à la fin du rapport.

Aux dires du ministère, la raison pour laquelle il n'avait pas fourni la page des signatures en même temps que le rapport était que cette page avait été omise par le bureau régional lorsque le rapport avait été copié pour la première fois. Aucune des copies examinées au siège central par notre enquêteur ne contenait la page des signatures.

Nous avons appris que l'un des membres du comité chargé de l'enquête n'avait pas participé à la préparation et à la présentation du rapport. Plus tard il avait été prié de signer une page où se trouvaient les signatures des autres membres du comité. Lorsqu'il s'est rendu compte que sa signature équivalait à une approbation des conclusions du rapport, qui, selon lui, n'étaient pas suffisamment étayées, il s'est dissocié du rapport par écrit. Aucun des contrôleurs qui avaient présenté la demande de communication originale et obtenu copie du rapport complet n'était au courant de ce fait, à ce moment là.

Par suite de certains entretiens menés dans un bureau régional de Transports Canada, copies des correspondances émanant du membre dissident du comité furent retracées. Le bureau central n'en possédait pas de copies. Le Commissaire en vint à la conclusion que les documents concernant le désaccord de l'un des membres du comité étaient aussi visés par la demande de communication, puisqu'ils modifiaient l'éclairage des conclusions du rapport. Le ministère, même s'il n'était pas convaincu que ces nouveaux documents devaient être considérés comme faisant partie du rapport, finit par accepter de les communiquer, à la demande du Commissaire.

Tout au long de l'enquête, nous avons cherché à vérifier si le Ministère avait intentionnellement induit le contrôleur en erreur. Aucun élément de preuve d'une telle éventualité n'a été découvert.

L'accessibilité dans les faits

Une étudiante atteinte de cécité totale a demandé au Secrétariat d'Etat de lui communiquer (traduction) «tous les documents touchant, directement ou indirectement, à la création, à la création éventuelle, au financement ou à l'exploitation, au Canada, d'un service de lecture radiophonique, ou de tout autre service d'information, qui utilise ou non la radio, la télévision, la câblodistribution, les satellites, ensemble ou séparément, ou un autre moyen courant de transmission (comme le téléphone ou le télégraphe), et dont l'objectif est de permettre aux personnes aveugles ou malvoyantes, et autres «handicapés de l'imprimé» d'accéder à divers documents, comme les magazines, les journaux et les périodiques.»

Ayant été informée que le ministère ne possédait aucun document concernant l'établissement, le financement ou l'exploitation d'un service de lecture radiophonique pour les aveugles et ayant reçu le remboursement des cinq dollars accompagnant sa demande, l'étudiante s'est plainte à notre Commissariat.

Notre enquêteur a constaté que la réponse du ministère était correcte, puisque le Secrétariat d'Etat ne possédait effectivement aucun document concernant un service de lecture radiophonique pour les aveugles. Ces documents existaient néanmoins. Ils ont d'ailleurs été communiqués par le Conseil de la radio et de la télévision canadiennes (CRTC) et par le ministère des Communications.

Ayant été avisée de notre intention de rejeter la plainte contre le Secrétariat d'Etat comme étant «non justifiée», l'étudiante a poursuivi ses démarches. Elle a toutefois exprimé son appréciation de la façon dont nous avions correspondu avec elle (avec l'aide de la Commission canadienne des droits de la personne) : (traduction) «Je fus très heureuse de recevoir une copie en braille en même temps que le texte imprimé. Je vous en suis particulièrement reconnaissante.»

Dans sa lettre, l'étudiante exprimait aussi ses sincères remerciements au CRTC, qui lui avait également écrit en braille.

RÉVISION PAR LA COUR FÉDÉRALE

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le principe suivant : «les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire de la décision du gouvernement après avoir reçu le compte rendu de l'enquête du Commissaire à l'information. En vertu de l'article 42, et moyennant le consentement de cette personne, le Commissaire peut exercer lui-même le recours.

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990, le Commissaire à l'information a instruit 3011 plaintes. Au cours de la même période, six recours en révision ont été exercés par des particuliers, le Commissaire a exercé lui-même le recours en révision de huit décisions du gouvernement, et 21 recours pour empêcher une divulgation ont été exercés par des tiers. Le Commissaire a obtenu l'autorisation de la Cour, de comparaître comme partie à une instance engagée en vertu de l'article 44. La Cour fédérale a entendu et réglé cinq recours en révision.

Les décisions rendues au cours de la période visée par le présent rapport (1er avril 1989 au 31 mars 1990) et le détail des affaires en suspens dans lesquelles le Commissaire à l'information est intervenu sont exposés à la fin du présent chapitre.

Tableau 5
ÉTAT DES RECOURS EN RÉVISION DEVANT LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

Statut	Décision rendue		Pas de décision		
Resultat	Communication	Pas de communication	Demande Retirée	Dossier en Attente	Total
Art. 42 (Commissaire)	0	0	2	6	8
Art. 41 (Requérant)	0	0	0	6	6
Section 44 (Tiers)	0	0	2	19	21
Total	**0**	**0**	**4**	**31**	**35**

Tableau 6
ÉTAT DES RECOURS EN RÉVISION DEVANT LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1990

Statut	Décision rendue		Pas de décision		
Resultat	Communication	Pas de communication	Demande Retirée	Dossier en Attente	Total
Art. 42 (Commissaire)	5	3	23	12	43
Art 41 (Requérant)	4	6	9	16	35
Section 44 (Tiers)	21	10	64	58	153
Total	**30**	**19**	**96**	**86**	**231**

Nous partons du principe que la révision judiciaire devrait rester une solution de dernier ressort. Néanmoins, le Commissariat s'attend à voir augmenter le nombre de recours en révision en vertu de l'article 42 dans les cas suivants :

a) un Commissaire ayant recommandé la divulgation, le responsable de l'institution fédérale n'a pas appliqué la recommandation ou a refusé de le faire;

b) l'affaire demande une interprétation qui, de l'avis du Commissaire, devrait faire l'objet d'une décision judiciaire, afin d'assurer le respect des principes de la Loi; ou

c) notre aide a été sollicitée et nous jugeons qu'il serait approprié d'intervenir.

Entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1990, 43 recours judiciaires ont été engagés au nom du Commissaire. Au cours de la même période, le Commissaire est intervenu dans une affaire dont la Cour avait été saisie par un plaignant et il a agi comme défendeurs des plaignants dans deux affaires.

CONTESTATION DES TIERS

La Loi protège les intérêts commerciaux des tiers. Ils peuvent en effet exercer un recours en révision de la décision d'une institution fédérale de communiquer des documents susceptibles de contenir des renseignements commerciaux confidentiels ou de nuire aux intérêts commerciaux de ces tiers. La Loi exige qu'avis soit donné aux tiers concernés avant qu'un document soit communiqué. S'ils s'opposent à la divulgation, sans toutefois réussir à convaincre le gouvernement de ne pas y procéder, ils peuvent exercer un recours en révision en vertu de l'article 44 de la Loi.

Environ 66 pour 100 de tous les recours dont a été saisie la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* portaient sur la protection des tiers. Le nombre réel de recours de tiers effectivement intentés depuis le 1er juillet 1983 s'élève à 153. La Cour a entendu trente-et-une de ces affaires et autorisé la non-divulgation dans dix cas. Vingt-et-un autres recours ont été rejetés et 64 affaires ont été retirées. Enfin, 58 affaires concernant des tiers sont toujours en suspens.

Ces litiges ont permis aux tribunaux de préciser le principe de la protection des tiers prévu à l'article 20. Toutefois, les recours entraînent des retards. D'ailleurs, notre Rapport annuel de 1988-1989 le soulignait en ces termes :

«Dans les 29 dossiers sur lesquels la Cour a prononcé un jugement, le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement a été d'environ deux ans. Dans 51 cas, le tiers a retiré sa demande de révision avant que l'affaire ne soit entendue. En moyenne, le retrait n'est intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision.»

Ces moyennes n'ont guère changé au cours de l'année dernière. Si importante que soit la protection des intérêts des tiers, il importe que nous trouvions le moyen de réduire les délais.

Le rôle du Commissaire

La Loi n'exige pas des tiers qu'ils avisent le Commissaire à l'information lorsqu'ils veulent exercer un recours en vertu de l'article 44. C'est pourquoi nous nous renseignons sur tous les recours. Dans la vaste majorité des affaires, il s'agissait de demandes de communication dont nous n'étions pas au courant, car nous n'avions reçu aucune plainte à leur sujet.

Il n'est pas toujours nécessaire que notre Commissariat intervienne dans les cas de tiers qui s'opposent à une divulgation. Nous croyons pouvoir être plus efficaces en nous limitant aux situations où :

a) l'article 44 est appliqué par suite de la décision d'une institution fédérale de divulguer un document dont nous avions recommandé la communication;

b) nous avons déjà commencé l'instruction d'une plainte concernant la même demande et nous estimons pouvoir apporter des éléments intéressants au dossier;

c) l'affaire demande une interprétation qui, de l'avis du Commissaire, devrait faire l'objet d'une décision judiciaire, afin d'assurer le respect des principes de la Loi; ou

d) notre aide a été sollicitée et, en raison de notre expérience, nous estimons approprié d'intervenir.

Entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1990, nous avons demandé et obtenu l'autorisation de comparaître dans sept recours exercés en vertu de l'article 44. Dans six de ces cas, la Cour a rejeté la demande du tiers, et les renseignements ont été communiqués.

Le double rôle du gouvernement

La Loi autorise deux catégories distinctes de recours judiciaires. Dans chaque cas, c'est le gouvernement qui est mis en cause et qui doit défendre la décision d'une institution fédérale. Mais les deux rôles qu'il doit alors jouer sont diamétralement opposés d'un à l'autre.

Lorsque ce sont les articles 41 et 42 qui sont invoqués, le gouvernement doit défendre le refus de divulguer opposé par une institution fédérale. En revanche, lorsque des tiers se prévalent de l'article 44, le gouvernement est appelé à défendre la décision de l'institution de communiquer les renseignements demandés.

IL FAUDRAIT DES RÈGLES

Les litiges aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* se sont révélés longs, compliqués et coûteux. Pourtant, ils sont à l'origine d'un certain nombre d'interprétations du fond et de la forme. Par exemple, les tribunaux ont mieux défini les exceptions qui concernent les renseignements personnels et commerciaux. Du côté de la procédure, certaines des règles applicables aux tiers ont été précisées. De plus, quelques affaires actuellement devant la Cour devraient apporter des éclaircissements supplémentaires sur les règles régissant les retards et les prélèvements.

L'article 45 de la Loi dit ce qui suit :

> «Les recours prévus aux articles 41, 42 et 44 sont entendus et jugés en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à leur égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*.»

Si des règles spéciales pouvaient être adoptées en application de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cela permettrait peut-être d'alléger certains problèmes de procédure et certains problèmes pratiques et partant, d'accélérer le traitement des dossiers et de réduire les frais.

POINTS SAILLANTS DES DÉCISIONS

Au cours de l'année, la Cour fédérale a rendu quatre décisions importantes relativement à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans le jugement concernant la première affaire, Air Atonabee Ltd. c. le ministre des Transports, n° de la Cour T-2249-86, le juge MacKay fait une analyse approfondie des procédures relatives aux tiers prescrites par la Loi et établit trois points importants. Le requérant avait demandé une révision judiciaire de la décision du ministre des Transports de divulguer certains documents relatifs à ses activités. Le recours, accueilli en partie, fait l'objet d'un appel.

Les trois points importants sont : (1) la nature de l'examen de la Cour, (2) le sens du terme «confidentiel», et (3) une nouvelle façon de considérer les prélèvements.

1) La nature de l'examen de la Cour

Le juge MacKay a confirmé que, d'après la jurisprudence, il ne pouvait plus y avoir de doute que, dans les recours en révision, la fonction de la Cour consistait «...à examiner l'affaire de nouveau, y compris, et à procéder au besoin à une révision détaillée de chacun des documents en litige.» Ce point est important. Il est arrivé par le passé que certains juges considèrent les recours en vertu de la Loi sur l'accès à l'information comme des appels, soit de décisions ministérielles soit des recommandations du Commissaire à l'information.

2) Le sens du terme «confidentiel»

L'alinéa 20(1) b) protège les documents d'affaires des tiers qui contiennent :

> «des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers».

Selon la Cour, il suffit que les renseignements concernent les domaines financier, commercial, scientifique ou technique, dans le sens où ces termes sont utilisés couramment, pour tomber sous le coup de l'exception. La Cour poursuit en définissant les trois conditions qui doivent s'appliquer pour qu'un élément d'information soit considéré comme confidentiel :

a) les renseignements ne doivent pas pouvoir être obtenus de sources auxquelles le public a autrement accès ni être obtenus par observation ou par une étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef;

b) les renseignements doivent avoir été transmis confidentiellement avec l'assurance raisonnable qu'ils ne seront pas divulgués;

c) les renseignements doivent être communiqués, que ce soit parce que la loi l'exige ou parce qu'ils sont fournis gratuitement, dans le cadre d'une relation de confiance ou d'une relation qui n'est pas contraire à l'intérêt public, et la communication des renseignements confidentiels doit favoriser cette relation dans l'intérêt du public.

Lorsqu'il s'agit de déterminer si un élément d'information a été fourni au gouvernement sous le sceau du secret, le juge MacKay a indiqué qu'en cas de doute sur l'origine de l'élément d'information, il trancherait en faveur du tiers.

Cet arrêt doit être différencié de la position adoptée par le juge en chef adjoint Jerome dans l'affaire *Maislin Industries c. le ministre de l'Industrie et du Commerce et al.* (voir le n° de la Cour fédérale T-2560-83, Rapport annuel 1984-1985, page 138). Dans ce dossier, la Cour avait affirmé que les tribunaux ne doivent pas entraver l'accès du public aux renseignements de l'administration fédérale, à moins de motifs très clairs, tout doute devant être résolu en faveur d'une divulgation. Il ne suffisait pas que le tiers se contente d'affirmer qu'il avait toujours considéré l'élément d'information comme confidentiel.

3) Une nouvelle façon de considérer les prélèvements

L'opinion du juge MacKay sur les prélèvements mérite qu'on s'y arrête. Pour respecter le principe de l'accès tout en protégeant les renseignements qui méritent un traitement spécial, il a décidé que les mentions permettant d'identifier un certain avion devaient être soustraites à la divulgation. Il a exigé que les termes désignant le modèle de l'appareil soient supprimés et que le mot «avion» y soit substitué, de manière à ce que certains renseignements utiles puissent être communiqués sans entraîner de préjudice.

Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette affaire.

Le gouvernement doit produire les éléments de preuve utiles

Dans le jugement *Mary Bland c. la Commission de la Capitale nationale et al.* (n° de la Cour T-2300-86), il est question de la mesure dans laquelle le gouvernement est tenu de produire les renseignements concernant l'affaire faisant l'objet de la révision. Dans ce cas, le juge Martin avait été prié de considérer si :

a) Un déposant était obligé de répondre uniquement aux questions concernant ce sur quoi portait son affidavit; et si

b) Le déposant était obligé de se renseigner sur les questions liées aux problèmes soulevés par l'affaire à l'étude et dont il n'avait aucune connaissance immédiate.

La Cour a arrêté que dans les affaires concernant l'accès à l'information, les affidavits n'étaient pas analogues à ceux produits dans une procédure interlocutoire, puisqu'il s'agit d'appels sommaires mais concernant le fond. Le juge a arrêté que le déposant devait «... répondre franchement à toutes les questions dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il eût connaissance et qui se rapportent à la principale question en litige dans la procédure que concerne sont affidavit.»

Dans une autre affaire, celle du *Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al.* (n° de la Cour T-746-88, Rapport annuel de 1988-1989, page 100), le Commissaire à l'information avait saisi la Cour d'un recours analogue en révision, en vue d'obtenir des éléments de preuve supplémentaires. Toutefois, avant que cette motion ne soit entendue, le gouvernement a accédé à notre demande, et le recours a été retiré.

Classification sécuritaire

Dans l'affaire du *Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires* extérieures (dossier de la Cour n° T-218-88, Rapport annuel de 1987-1988, page 98), le juge Dubé a confirmé qu'une classification de sécurité se rapporte à un poste et non pas à la personne qui sollicite ou, à terme, occupe ce poste. Cet élément d'information ne peut donc pas être soustrait à la divulgation en tant que renseignement personnel au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Dans son arrêté, le juge a affirmé que, même si une classification sécuritaire constituait un renseignement personnel, elle ne serait pas protégée à cause de l'exception prévue à l'alinéa 3k), puisque la classification sécuritaire est un renseignement qui concerne la nature de la prestation et non pas la personne en cause. Ayant souligné la différence entre les formulations anglaise et française de l'alinéa 3k), il a tiré la conclusion suivante :

«Il me paraît évident que les deux lois interprétées de façon conjointe prévoient la communication des renseignements au public à l'exception des renseignements personnels concernant les individus. Les renseignements concernant un poste ne constituent pas de tels renseignements personnels, que l'individu travaille directement pour le gouvernement à titre d'employé aux termes de l'alinéa 3j) ou en vertu d'un contrat aux termes de l'alinéa 3k). Il n'y a rien dans l'esprit de la Loi qui prévoirait une plus grande protection des renseignements personnels à la personne qui est engagée par le gouvernement par l'entremise d'une agence de personnel. Le texte français «qui a conclu un contrat de prestation de services» est, à mon avis, simplement une mauvaise traduction.»

La preuve que le requérant est autorisé

Dans l'affaire *Glaxo Canada Inc. c. le ministre de la Santé et du Bien-être social* (dossier de la Cour n° T-634-89), le juge Muldoon a accueilli le recours exercé par Glaxo en vertu de l'article 44 et ordonné à la Couronne de ne pas communiquer les renseignements demandés, parce que la Couronne n'avait pas établi que le requérant répondait aux exigences du paragraphe 4(1) de la Loi, c'est-à-dire qu'il était citoyen canadien ou résident permanent du Canada. Le juge Muldoon a affirmé que c'était à la Couronne que revenait le fardeau de la preuve, c'est-à-dire la tâche de démontrer que le statut du requérant, au sens de la *Loi sur l'immigration*, l'autorisait à invoquer la Loi. Le juge a également soutenu que le tiers avait le droit de contre-interroger le requérant afin de s'assurer que ces conditions étaient remplies, même si le requérant n'était pas partie au recours.

Les conséquences de cette décision, qui fait actuellement l'objet d'un appel, pourraient être fort étendues.

AFFAIRES EN COURS

Le Commissaire à l'information est intervenu cette année dans plusieurs affaires portées devant la Cour fédérale. En voici le compte rendu, par ordre chronologique de dépôt de la demande.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (n°s de la Cour fédérale T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement.

Il est question de ces affaires dans les rapports annuels de 1986-1987 (page 107), 1987-1988 (page 102) et 1988-1989 (page 89). Elles portent sur un recours en révision judiciaire dans le cas d'un retard. Le requérant allègue une prolongation indue des délais légaux. Les documents ont été communiqués avant la date de l'audience, et le gouvernement a demandé le rejet du recours. Nous avons déposé une requête d'instruction de la question. Les deux motions ont été rejetées, et la Cour a décidé que l'examen judiciaire prévu à l'article 42 aurait lieu. De nouveaux éléments de preuve concernant le retard ont été déposés, et l'affaire doit être entendue par la Cour fédérale le 26 avril 1990.

Mary Bland c. la Commission de la Capitale nationale (n° de la Cour fédérale T-2300-86). Demande déposée le 21 octobre 1986

Cette affaire concerne le refus par la CCN de divulguer des renseignements concernant des baux. La Commission les avait soustraits à la divulgation en tant que renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi. Pour plus de détails, consulter le Rapport annuel de 1986-1987, à la page 109 et le présent Rapport, à la page 60. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information sont tous deux parties à cette affaire.

Les éléments de preuve des affidavits ont été préparés et déposés. Les témoins ont été contre-interrogés. Le dossier est maintenant prêt, et l'audience est prévue pour le 14 mai 1990.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale, première instance, n° T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986 (appel n° A-679-88)

Cette affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 108), le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) et le Rapport annuel de 1988-1989 (page 90). Elle concerne un document portant sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question était de savoir si certains des renseignements avaient trait aux postes ou aux fonctions des employés d'une institution fédérale et, de ce fait, ne constituaient pas des «renseignements personnels». Cette affaire est devant la Cour fédérale du Canada, Division d'appel.

Vienneau c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale T-842-87, Division d'appel A-346-88)

Kealey c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale T-1106-87, Division d'appel A-347-88)

Ces affaires sont résumées dans notre Rapport annuel de 1987-1988 (page 94). Elles sont toutes deux devant la Cour fédérale du Canada, Division d'appel. Elles concernent la question de savoir si des institutions fédérales doivent indiquer, dans chaque cas, sur quel passage de la Loi elles se sont fondées pour soustraire à la communication telle et telle portion d'un document.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n° T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n°s T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 21 mai 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987, respectivement

Ces affaires sont exposées dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) et dans celui de 1988-1989 (page 87). Elles concernent le refus par la Commission d'appel de l'immigration de divulguer des documents expliquant pourquoi une personne nommément désignée avait pu obtenir le statut de réfugié. La Commission avait décrété une ordonnance en vertu de la *Loi sur l'immigration* lors de délibérations menées à huis clos. Le dossier était tenu secret.

Par suite de la décision du juge Pinard selon laquelle les documents étaient visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, la Commission d'appel de l'immigration a communiqué une importante partie des documents, mais retenu le reste, soutenant qu'ils contenaient des renseignements personnels devant être soustraits à la communication en vertu de l'article 19. Après de longues discussions, la Commission a consenti à communiquer des documents supplémentaires, et les affaires ont par la suite été retirées.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale n° T-165-88) Demande déposée le 4 février 1988

La question en litige dans cette affaire, présentée dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 100), est celle de savoir si un ministère peut refuser de divulguer de la correspondance échangée entre le ministère et un enquêteur aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, en invoquant l'article 35 qui exige que les enquêtes soient secrètes. L'affaire est reportée pour une période indéfinie en attendant l'issue des négociations avec le ministère de la Justice.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n° T-291-88) Demande déposée le 22 février 1988

Cette affaire est exposée dans le rapport annuel de 1987-1988 (page 101). Après que nous eûmes exercé un recours en révision, des négociations ont eu lieu avec le ministère, et celui-ci a consenti à communiquer les renseignements qu'il avait soustraits à la divulgation. L'affaire a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (Cour fédérale n° T-746-88) Demande déposée le 27 avril 1988

L'exposé de cette affaire figure dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 93). La question en litige est la suivante: l'institution fédérale qui invoque l'exception prévue à l'article 15 est-elle tenue d'informer le requérant de l'alinéa précis sur lequel elle se fonde? L'affaire a été entendue par le juge Reed le 19 février 1990. Dans son jugement, rendu le 22 février, Mme Reed a conclu que, dans le contexte de l'article 15, il n'était pas nécessaire de préciser quel alinéa était invoqué. Toutefois, la Cour a ordonné que l'avis de refus (traduction) «...indique, pour chaque document soustrait à la communication, lequel (ou lesquels) des risques suivants a motivé le refus de divulguer : (1) préjudice aux affaires internationales; (2) préjudice à la défense du Canada ou d'un État allié ou associé au Canada; (3) préjudice au repérage, à la prévention ou à la suppression d'activités subversives ou hostiles».

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale n° T-855-88) Demande déposée le 17 mai 1988

Un exposé de cette affaire est contenu dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 101). Il s'agit de savoir si le refus par le ministère de divulguer un document est autorisé par les alinéas 20(1) b) ou c) de la Loi. Ce document permettrait de connaître le plus important quota individuel d'importation de fromage de 1985. De nouvelles dépositions sous serment, y compris la transcription des contre-interrogatoires des témoins experts, ont été présentées. L'affaire a été entendue le 21 mars 1990 par Monsieur le juge Denault, qui a remis le prononcé de sa décision.

ICI Americas Inc. et al. c. la Reine et al (Cour fédérale n° T-1116-88) Demande déposée le 10 novembre 1988

En 1987, le requérant a demandé au ministère de l'Agriculture de lui communiquer certains documents, dont une étude concernant la neurotoxicité. Le requérant s'est plaint au Commissaire que le ministère ne lui avait pas communiqué les documents demandés.

Pendant le cours de notre enquête, le ministère a avisé un tiers qu'il se proposait de divulguer le rapport demandé. Le tiers a alors exercé un recours aux termes de l'article 44 afin d'empêcher la communication envisagée. Notre bureau a obtenu l'autorisation d'intervenir dans ce recours.

La Cour a été saisie de deux questions. Premièrement, le rapport contient-il des renseignements scientifiques ou techniques de nature confidentielle au sens de l'alinéa 20(1) b)? Deuxièmement, le rapport devrait-il être communiqué pour des raisons d'intérêt public concernant la santé publique? Si cet intérêt public justifie nettement les conséquences éventuelles de la communication pour le tiers : pertes ou profits financiers atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins, le document serait communiquable en application du paragraphe 20(6) de la Loi. Cette affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n° T-1583-88) Demande déposée le 18 août 1988

Dans cette affaire, le ministère a refusé de communiquer les rapports d'inspection concernant certaines usines étrangères d'emballage de produits carnés. La question en litige était de savoir si le paragraphe 15(1) constituait une justification de la non-divulgation de ces documents. L'affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 94). Le gouvernement a communiqué les documents avant que la Cour commence ses audiences, et l'affaire a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n° T-1758-88) Demande déposée le 14 septembre 1988

Le Rapport annuel de 1988-1989 renferme un résumé de cette affaire (page 97). Elle porte sur le refus du ministère de communiquer des renseignements concernant les avis de nouvelles cotisations qui ont été donnés aux compagnies canadiennes d'assurance-vie. La non-divulgation est-elle requise par l'article 24 de la Loi? L'affaire devait être entendue par la Cour fédérale le 7 mars 1990. Elle a toutefois été retirée, après que le ministère eut divulgué les renseignements demandés.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n° T-1685-88) Demande déposée le 4 octobre 1988

Nous avons rendu compte de cette affaire dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 95). Il s'agit de savoir si les rapports d'inspection sur l'état de certaines usines européennes d'emballage de produits carnés peuvent être soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 15(1). Le ministère a déposé des éléments de preuve qui sont actuellement sous examen. L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Cour fédérale n° T-1987-88) Demande déposée le 20 octobre 1988

Cette affaire a été exposée dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 102). Elle concerne la communication de certains documents qui avait été retenus en attendant l'issue d'un recours en révision devant la Cour fédérale en vertu de l'article 44 qui portait sur une question analogue. Lorsque la Cour eut conclu que le refus de divulguer les documents en question dans l'autre affaire n'était pas justifié, les documents demandés ont été communiqués, et le recours a été retiré.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al (Cour fédérale n° T-333-89) Demande déposée le 17 février 1989

Le Rapport annuel de 1988-1989 contient un résumé de cette affaire (page 100). La question en litige est la suivante : le ministère est-il contrevenu à l'article 19 de la Loi en refusant de divulguer les photographies et les identités des membres d'une de ses unités? L'affaire a été entendue le 31 janvier 1990 par le juge McNair, qui a remis le prononcé de sa décision. Avant qu'une décision ne puisse être rendue, le ministère a constaté que l'une des photographies avait déjà été publiée. Ce dernier a accepté de divulguer toutes les photographies. La Cour a ordonné la divulgation des photographies ainsi que de l'identité des individus impliqués.

Commissaire à l'information c. le ministre des Finances (Cour fédérale n° T-1566-89) Demande déposée le 28 juillet 1989

Le requérant a présenté trois demandes afin d'obtenir communication de certains documents du ministère des Finances. Les deux premières portent la date du 27 janvier 1989, et la troisième celle du 28 février 1989. Le 10 mars, le gouvernement a informé le requérant que certains des documents demandés exigeaient des consultations et qu'il faudrait du temps supplémentaire pour accéder à sa première demande de communication. On lui a également appris que la plupart des documents visés par sa troisième demande avaient été réunis, que les autres seraient trouvés sous peu.

Le 20 avril 1989, le requérant a porté plainte au sujet des retards. Ayant fait enquête, nous avons appris que la première demande avait donné lieu à des consultations avec le Bureau du Conseil privé et que ces consultations avaient pris fin le 10 avril 1989. La communication avait alors été reportée en attendant le résultat d'un examen en cours à l'intention du ministère des Finances.

Nous avons aussi appris qu'aucune consultation n'avait été tenue à propos de la deuxième demande, et que le retard dans le traitement de celle-ci était attribuable aux «exigences du service» du ministère.

Quant aux documents visés par la troisième demande, ils avaient été réunis dès le 21 mars 1989, pour fins de réponse à la première demande. Il n'était pas nécessaire de procéder à des consultations, mais la communication avait été retardée jusqu'à ce que le ministère ait terminé son examen.

Dans une lettre du 9 juin 1989, nous avons annoncé les résultats de notre enquête au ministre, lui recommandant que les documents soient divulgués sans délai, sous réserve des exceptions de la Loi. Nous demandions d'être avisés, le 20 juin au plus tard, des mesures prises ou envisagées pour donner suite à cette recommandation. Dans une réponse du 11 juin 1989, le ministère nous a affirmé qu'il attendait à répondre à la première et à la troisième demandes avant le 31 juillet. Toutefois, il se trouvait dans l'impossibilité de donner une date estimative concernant sa réponse à la deuxième demande.

Nous avons exercé le recours en révision judiciaire le 28 juillet 1989. Trois jours plus tard, le ministre a divulgué les documents visés par chacune des trois demandes, après en avoir supprimé certaines parties, en application des exceptions de la Loi. Le requérant a accepté le retrait du recours en révision, mais il a porté plainte au sujet des exceptions invoquées. Cette nouvelle plainte fait l'objet d'une enquête.

Commissaire à l'information c. le ministre des Finances (Cour fédérale n° T-2103-89) Demande déposée le 13 octobre 1989

Dans une demande du 10 mars 1989, un requérant a demandé au ministre des Finances de lui communiquer des documents concernant le niveau des taux d'intérêt, celui du déficit et celui de la dette nationale, prévus pour les années 1989 et suivantes, dont le gouvernement était en possession avant l'élection de novembre 1988. Le ministère a demandé une prorogation de délai de 90 jours, invoquant la grande quantité de documents à consulter. L'échéance se trouvait ainsi reportée au 13 juillet 1989. Le 25 juillet 1989, le requérant s'est plaint qu'il ne recevait plus de nouvelles de sa demande. Le ministère a alors fourni à notre enquêteur des documents démontrant que, le 5 juillet 1989, des documents définis comme visés par la demande avaient été transmis par les fonctionnaires du ministère à leur coordonnateur de l'accès à l'information. Des suggestions d'exceptions les accompagnaient.

Le 17 août 1989, nous avons informé le ministre que nous jugions la plainte pour retard bien fondée. Nous lui recommandions de divulguer les documents sans délai, sous réserve des exceptions applicables, et lui demandions de nous informer, avant le 31 août, des mesures prises ou envisagées. Le 20 septembre 1989, n'ayant reçu aucune réponse, l'un des Commissaires adjoints a téléphoné au cabinet du ministre pour se renseigner. On lui a alors assuré que sept jours supplémentaires suffiraient au ministre pour examiner et divulguer les documents.

Le 6 octobre 1989, les documents n'avaient toujours pas été communiqués. Nous avons alors écrit au plaignant pour lui offrir d'exercer un recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale. Le plaignant a accepté. Il a de plus décidé qu'il comparaîtrait lui-même en tant que partie au recours. La demande de révision a été déposée le 13 octobre 1989. Le 19 octobre, le ministre a informé le requérant qu'il refusait de divulguer 530 pages des documents qui avaient été réunis, mais que les autres seraient mis à sa disposition le 26 octobre au plus tard. Ce qui fut fait. Avec l'accord de toutes les parties, le recours en révision a alors été retiré.

En ce moment, nous instruisons la plainte du requérant à propos de la non-divulgation des 530 pages déjà mentionnées.

Commissaire à l'information c. le ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires) (Cour fédérale n° T-2036-89) Demande déposée le 5 octobre 1989

En janvier 1987, le requérant a demandé au Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (BPAR) de lui communiquer des documents concernant l'éventuelle privatisation de Petro Canada, datés ou pris en considération après le 4 septembre 1984. Le BPAR lui a transmis certains documents, invoquant l'exclusion et certaines exceptions pour retenir le reste. Le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information en mai 1987. Nous avons longuement discuté de la question avec le BPAR et certains autres documents ont alors été divulgués. De l'avis du Commissaire, parmi les documents retenus, certains avaient été soustraits à la divulgation en vertu d'une exclusion ou d'une exception valide, mais ce n'était pas le cas de tous les documents.

Le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires a invité trois tiers à faire leurs observations. Tous se sont opposés à la communication d'autres documents, en vertu des alinéas 20(1) b) et c) de la Loi, qui concernent l'exception obligatoire applicable aux renseignements d'affaires, de nature confidentielle, fournis au gouvernement par un tiers et aux renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité.

Nous n'étions pas d'accord pour dire que l'un des documents avait été obtenu sous le sceau du secret auprès d'une province ou de l'une de ses institutions. Nous ne reconnaissions donc pas le recours à l'exception prévue à l'alinéa 13(1) c). Des exceptions, avons-nous déclaré, auraient pu s'appliquer à certaines portions de l'un des documents, mais sa totalité ne pouvait être soustraite à la divulgation. Dans certains autres, croyions-nous, une partie des renseignements n'était pas de nature confidentielle, puisque le public y avait accès ou qu'ils figuraient dans des rapports annuels de sociétés faciles à obtenir. Nous estimions aussi que le risque de perte financière ou de préjudice à la compétitivité n'avait pas été suffisamment démontré. De plus, nous avons déclaré que l'un des documents en question, n'ayant pas été sollicité, ne comportait aucune obligation au secret.

Le ministre a continué de refuser de communiquer quelque autre renseignement. Avec le consentement du plaignant, nous avons exercé le recours en révision judiciaire.

Bien que tous les documents soient différents les uns des autres, dans chaque cas, la question fondamentale est de savoir si le document contient des renseignements d'affaires de nature confidentielle et, dans l'affirmative, si sa divulgation risque vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité. Pour l'un des documents, il faut savoir s'il a été obtenu d'une province sous le sceau du secret et, pour un autre, s'il a été sollicité par le gouvernement. L'affaire est actuellement devant la Cour.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n° T-2295-89) Demande déposée le 27 octobre 1989

Le 10 juillet 1986, un requérant a demandé que lui soient communiqués tous les renseignements conservés par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur six personnes qui, disait-il, avaient immigré au Canada au cours de l'après-guerre et (traduction) «étaient associées de façon quelconque à de présumés crimes de guerre». Des demandes analogues ont été soumises à huit autres institutions fédérales. Le 9 septembre 1986, le requérant s'est plaint du retard que le ministère mettait à lui répondre.

En décembre 1986, le ministère a divulgué un certain nombre de documents, affirmant qu'ils étaient les seuls éléments d'information communicables à ce moment-là et qu'il lui fallait consulter d'autres institutions fédérales à propos de documents relatifs à deux des personnes visées par la demande. Le requérant a déposé une plainte à notre Commissariat le 23 décembre 1986.

Par la suite, à quatre reprises, d'autres documents lui ont été communiqués après de longues négociations. En février 1987, le gouvernement a soutenu que les documents concernant deux personnes devaient être soustraits à la communication, parce qu'ils contenaient des renseignements personnels. Le gouvernement a aussi invoqué d'autres exceptions en vertu du paragraphe 15(1), affirmant qu'une communication des renseignements contenus dans les documents risquait vraisemblablement de porter préjudice à la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

Nous avons recommandé au ministre de retirer ses prétentions à l'exception prévue au paragraphe 15(1). Le ministre y a consenti. Nous jugions fondée une exception applicable au secret professionnel qui lie l'avocat à son client. Pour ce qui concerne le reste des documents, toutefois, nous avons recommandé la communication, moyennant prélèvement des éléments pouvant faire l'objet d'une exception en tant que renseignements personnels. Le ministre a maintenu sa position, à savoir que les documents non communiqués tombaient sous le coup d'une exception parce qu'ils contenaient des renseignements personnels, et qu'ils ne pouvaient faire l'objet de prélèvements.

Ayant poussé notre enquête, nous en sommes arrivés à la conclusion que les documents contenaient bel et bien des renseignements personnels, mais que certaines parties n'en contenaient pas. Celles-ci devaient donc être prélevées et communiquées. Nous avons informé le requérant de notre conclusion le 12 septembre 1989 et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision.

Il s'agit de savoir dans quelle mesure, s'il y a lieu, les documents peuvent être amputés de façon à ce que toutes les parties ne contenant aucun renseignement personnel puissent être communiquées. L'affaire est devant la Cour.

Commissaire à l'information c. la Commission de la Capitale nationale et al (Cour fédérale n° T-2737-89) Demande déposée le 29 novembre 1989

En mars 1988, le requérant a demandé à la Commission de la Capitale nationale de lui communiquer des documents portant sur le niveau de classification du groupe du Soutien technologique et scientifique (EG), selon l'ancienne norme expirée en décembre 1987, ainsi que la cotation numérique prévue pour le groupe EG dans la nouvelle norme de classification.

Le requérant a déposé la même demande auprès de 15 autres institutions fédérales. Les renseignements demandés lui ont été communiqués. Toutefois, la Commission de la Capitale nationale, bien qu'ayant fourni la liste des postes EG et de leurs niveaux de classification selon l'ancienne norme, a refusé de communiquer la cotation par facteurs prévue dans la nouvelle norme. En cela, la CCN s'est appuyée sur l'alinéa 21(1) d) de la Loi. Cette disposition concerne les projets relatifs à la gestion du personnel qui n'ont pas encore été mis en oeuvre.

En août 1988 le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information du refus de la CCN de lui fournir la cotation numérique. Après un certain nombre d'entretiens avec le requérant, un Commissaire adjoint a informé la Commission de la Capitale nationale qu'il estimait invalide l'exception invoquée. La Présidente de la CCN, pour sa part, a soutenu l'opinion suivante : comme aucun poste d'EG n'avait été transposé ou attribué de quelque façon, l'exception invoquée restait appropriée et valide tant que le plan de reclassification ne serait pas mis en oeuvre à la CCN. Avec le consentement du plaignant nous avons exercé un recours en révision judiciaire.

Peut-on dire d'une nouvelle norme de classification, approuvée par le Conseil du Trésor mais non complètement en vigueur, quoi qu'exerçant une influence et ayant des effets, qu'elle n'a «pas encore été mis[e] en oeuvre». L'affaire est devant la Cour.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale n° T-2766-89) Demande déposée le 5 décembre 1989

En juin 1987, le requérant a demandé à Service correctionnel Canada de lui transmettre copie de tous les griefs, plaintes, rapports et opinions juridiques établis depuis janvier 1986 et concernant le courrier et sa distribution dans l'établissement de Warkworth, ou concernant le département des visites et des correspondances de ce même établissement. Dans une seconde demande, datée de juillet 1987, il a demandé les mêmes éléments d'information, mais, cette fois, à propos du département des services alimentaires. L'institution a refusé de divulguer les documents, faisant valoir qu'il s'agissait de renseignements personnels entièrement soustraits à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. En août 1987, le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information.

L'enquête nous a appris que, dans le cas de la première demande, des suppressions avaient été pratiquées dès le départ dans le document de façon à en retirer certains éléments précis, comme les noms et les numéros matricule de certaines personnes. Nous avons approuvé ces suppressions. Nous n'avons toutefois pas pu reconnaître le bien-fondé de la décision subséquente qui soustrayait à la divulgation tous les autres documents. Comme aucune suppression analogue n'avait été effectuée dans le cas de la deuxième demande, nous avons ici encore jugé invalide l'application d'une exception à la totalité des documents.

De plus, d'après l'enquête, l'institution avait restreint sa réponse aux documents concernant les griefs et les plaintes de détenus qui avaient été résolus à l'intérieur de l'établissement. Les doléances émanant de sources autres que les détenus, ou dont le règlement avait eu lieu au niveau national ou régional, n'avaient pas été considérées. Nous avons informé le Solliciteur général des résultats de notre enquête, et recommandé que les deux demandes de communication soient réexaminées et que les autres documents en question soient réunis et divulgués, sous réserve des dispositions de la Loi. L'institution a alors débloqué un certain nombre de documents après en avoir supprimé certaines parties et il en a soustrait certains autres dans leur totalité. Dans sa plainte à notre Commissariat, le plaignant a soutenu que les exceptions invoquées en vertu du paragraphe 19(1) ne s'appliquaient pas.

Encore une fois, nous avons soutenu auprès du Solliciteur général que les prélèvements qui s'imposaient n'avaient pas été pratiqués dans les documents restants. Nous avons cité, comme exemple à l'appui, les catégories de documents qui avaient été entièrement soustraits à la communication. Le Solliciteur général a répondu qu'aucun autre document ne serait divulgué. Nous avons fait rapport au plaignant et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision judiciaire.

Les documents retenus, en tout ou en partie, contiennent-ils des renseignements personnels? Pour répondre à cette question il faudra se demander si le nom des employés constitue un renseignement personnel, si les dates peuvent être soustraites à la communication, si les plaintes et les griefs des employés des cuisines constituent des renseignements personnels et si l'exception s'applique aux plaintes et griefs des détenus qui découlent de circonstances particulières. L'affaire est devant la Cour.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n° T-2844-89) Demande déposée le 8 décembre 1989

Le 1er septembre 1987, la requérante a demandé au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de lui communiquer les (traduction) «renseignements de base concernant les pays» utilisés par les agents d'immigration (traduction) «conformément aux politiques établies au sujet de l'examen, pour motifs humanitaires et compatissants, des demandes rejetées, aux termes du Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié». Dans une réponse du 30 juin 1988, le ministère lui a fourni un certain nombre de profils de pays. Toutefois, dans onze cas, les documents avaient été tronqués. Le gouvernement affirmait avoir soustrait certaines parties des documents à la communication en se prévalant du paragraphe 15(1). Leur communication, affirmait-il, risquait vraisemblablement de porter préjudice aux affaires internationales.

En juillet 1988, la requérante nous a demandé d'examiner les documents en question afin de déterminer si les parties supprimées entraient effectivement dans le champ d'une exception. Nous avons pu consulter le compte rendu des consultations tenues entre le ministère, le Comité consultatif du statut de réfugié et le ministère des Affaires extérieures. Nous avons également obtenu et examiné deux documents qui constituent, en fait, les principales sources de renseignements fournies aux agents d'immigration.

Les exceptions invoquées, avons-nous conclu, n'étaient pas soutenables. En effet, nous estimions que la divulgation des éléments d'information ne risquait vraisemblablement pas de porter préjudice aux affaires internationales. Qui plus est, nous n'estimions pas que les renseignements en question correspondaient, ni se rapprochaient, des catégories de renseignements évoquées dans les alinéas qui font suite à la mention de préjudice dans le paragraphe. Le 4 août 1989, nous avons informé le ministre de nos conclusions, lui recommandant de communiquer les documents et lui suggérant d'accompagner sa communication de notes explicatives, de façon à réduire encore toute possibilité de préjudice aux affaires internationales. Nous demandions alors que les documents soient divulgués le ou avant le 28 août et que l'on nous informe de toutes les mesures prises dans l'intervalle en vue d'appliquer notre recommandation.

Le 20 octobre 1989, nous n'avions reçu aucune réponse. Ce jour-là nous avons transmis les résultats de notre enquête à la requérante. Avec son consentement, nous avons déposé devant la Cour fédérale un recours en révision judiciaire de l'affaire.

Le 21 novembre 1989, le ministre nous a fait parvenir une lettre dans laquelle il disait refuser de divulguer les documents, car la communication des éléments d'information en question risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Le ministre soulignait en outre qu'il n'était pas indispensable que les renseignements correspondent exactement à l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 15(1) pour que l'exception soit valide.

Cette affaire comporte deux questions. Premièrement : les éléments d'information en cause, s'ils étaient divulgués, entraîneraient-ils les préjudices dont il est question dans le paragraphe? Deuxièmement : est-il nécessaire que les éléments d'information correspondent, ou soient analogues, aux catégories de renseignements dont la description figure dans les alinéas de ce paragraphe? Le ministère a depuis accepté de divulguer les documents en litige et le recours sera retiré.

Commissaire à l'information c. le ministère des Pêches et des Océans (Cour fédérale n° T-674-90) Demande déposée le 14 mars 1990

En février 1988, le requérant a demandé au ministère des Pêches et Océans de lui transmettre des renseignements concernant l'élaboration d'un certain système de base de données. L'un des documents défini comme répondant à cette demande était le rapport d'un expert-conseil qui avait été établi pour le compte du ministère en octobre 1987. L'institution a refusé de communiquer le rapport, affirmant qu'il était visé par l'article 23 de la Loi, où il est question du secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Notre enquête nous a amenés à examiner soigneusement le rapport en question et à interroger des fonctionnaires du ministère. Ayant soupesé les circonstances qui avaient poussé le ministère à commander ce document, nous n'étions pas convaincus que le motif principal ait été un litige impliquant le ministère. Or, aucun autre motif prévu dans la Loi n'avait été invoqué par le ministère pour appuyer la non-communication du rapport.

Nous avons fait connaître les résultats de notre enquête au ministre des Pêches et Océans, lui recommandant de communiquer le rapport. Le ministre n'a pas répondu à notre recommandation, mais nous avons été informés par les fonctionnaires qu'aucune communication du rapport n'était prévue. Nous avons alors transmis notre compte rendu au plaignant et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision judiciaire.

Cette affaire comporte deux problèmes. Le premier est le suivant : le secret professionnel qui lie un avocat à son client concerne-t-il uniquement les cas où l'objectif majeur qui a présidé à l'élaboration d'un document est un litige impliquant un ministère (ici, celui des Pêches et Océans)? Quant à la seconde question, c'est celle de savoir si l'objectif principal de l'élaboration du rapport était bel et bien un litige impliquant le ministère. L'affaire est devant la Cour.

ACCESSIBILITÉ

Pour se prévaloir de la Loi sur l'accès à l'information il est capital d'en comprendre les mécanismes et de savoir quels droits elle procure. C'est l'idée qui nous anime lorsque nous répondons aux demandes de renseignements sur la Loi et les activités de notre Commissariat. Nous diffusons des publications qui favorisent une meilleure compréhension des principes et des rouages entourant la liberté d'accès à l'information. Les réponses que nous donnons aux nombreuses questions du public jouent le même rôle. Ces demandes de renseignements nous parviennent par appel téléphonique local, sans frais ou interurbain ou émanent des personnes qui visitent nos bureaux et notre bibliothèque.

Présentations

Cette année encore, nous avons accepté autant d'invitations que possible et avons rencontré des groupes de toutes sortes. Au cours de l'année visée par notre rapport, la Commissaire à l'information, l'un des Commissaires adjoint, le Directeur général des opérations et l'Avocat général ont accepté de parler devant toute une gamme d'auditoires de spécialistes, de professeurs d'université et de membres du public.

Le Commissaire a présenté comme par les années précédentes plusieurs communications dans la région de la Capitale nationale. Elle a dirigé un certain nombre d'ateliers prévus au programme des Cours et affectations de perfectionnement (CAP) au Centre de perfectionnement des cadres du gouvernement fédéral, à Touraine (Québec). Elle a également participé à plus d'une douzaine de séminaires organisés au Centre à l'intention des hauts gestionnaires.

Le Commissaire a pris la parole devant un groupe de rédacteurs en chef des journaux membres de Southam News, cette rencontre fut organisée par le Ottawa Citizen, qui appartient à cette chaîne. Elle a de plus, parlé devant un certain nombre de parlementaires et de leurs assistants. Cette allocution s'inscrivait dans un séminaire organisé par la Bibliothèque du Parlement, qui comprenait aussi une table ronde réunissant la Commissaire, un coordonnateur de l'accès à l'information de haut niveau et des représentants des médias et de la Bibliothèque du Parlement. Dans la région d'Ottawa, elle a pris part à la conférence internationale de l'American Society of Access Professionals. Elle a aussi prononcé une allocution devant l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (ACAP). Le Commissaire adjoint Bruce Mann a également pris la parole lors de ces deux dernières conférences.

Le Commissaire a été invité à présenter des communications dans quelques autres réunions internationales de spécialistes, en France, à la Barbade et aux États-Unis. Le Commissaire et l'Avocat général, M. Paul Tetro, se sont rendus à Strasbourg en France, pour la conférence de l'Association internationale du barreau. Le Commissaire y a présidé une réunion de section d'une demi journée sur le rôle de l'ombudsman. Elle y a abordé, entre autres thèmes, la question de l'opposition entre la méthode systémique et celle de l'instruction individuelle des plaintes. M. Tetro a expliqué la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne au groupe de travail chargé d'étudier le droit relatif à la diffamation et aux médias. Il a aussi été invité à se rendre sur la base des

Forces armées canadiennes, à Lahr, en Allemagne de l'Ouest, où il a expliqué la Loi aux membres du personnel.

À la Barbade, le Commissaire a participé à un colloque sur le rôle de l'ombudsman. Cette conférence était organisée par l'Institute of Social and Economic Research de l'University of the West Indies. De plus, une conférence d'ASAP et une autre de l'International Computers and Communications (ICC) ont amené à deux reprises le Commissaire à Washington.

Le Commissaire a parlé devant les étudiants, les membres du corps professoral et d'autres personnes intéressées dans les universités suivantes : Nouveau-Brunswick à Frédéricton, Western Ontario à London, McGill à Montréal, Queen's à Kingston et Carleton à Ottawa.

Madame Hansen a prononcé trois allocutions à Toronto. À deux reprises, elle a pris la parole lors de conférences organisées par l'entreprise Riley Information Services. En février elle a parlé sur le thème suivant : «Pourquoi la liberté d'accès à l'information?», et en septembre 1989 elle a prononcé le discours liminaire lors d'un colloque sur les conséquences des lois sur l'accès à l'information pour les tiers. Le Commissaire adjoint Mann a aussi parlé dans le cadre du même colloque, sur le caractère ultra-confidentiel des secrets industriels. Enfin, le Commissaire a prononcé l'une des allocutions principales lors de la conférence nationale des ombudsmen d'université, le 17 juin 1989, à l'Université de Toronto.

Les trois dernières communications du Commissaire s'adressaient aux membres des médias et à des collègues fédéraux et provinciaux. Elle a en effet parlé devant la section d'Edmonton du Centre pour le journalisme d'enquête, devant les membres de la Section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère des Anciens combattants, à Charlottetown (Î. P.-É.) et devant ses collègues ombudsmen à la Conférence canadienne des protecteurs du citoyen, à Québec.

Le Commissaire adjoint Mann a pris part à plusieurs colloques d'information pour les grandes sociétés mises en oeuvre par «Info-plus», un organisme de Toronto. Il a prononcé deux autres communications devant un groupe d'étudiants en administration publique à l'université de Western Ontario à London, et devant un groupe de l'Institut d'administration publique du Canada, à Ottawa.

Le Directeur général des opérations, Célyne Riopel, a représenté le Commissariat à quatre reprises. Elle a participé à la réunion annuelle des agents de relations de travail de tout le Canada, à Grey Rocks (Québec). Elle a également parlé lors d'une conférence d'une journée à Ottawa qui portait sur les conséquences des nouvelles lois sur l'accès à l'information ontarienne. Cet événement réunissait des membres du secteur privé ainsi que des fonctionnaires provinciaux et municipaux et un certain nombre de spécialistes américains.

Le Directeur général a aussi présenté deux communications à Toronto, l'une à l'Association canadienne des sciences géodésiques et cartographiques et l'autre à l'Ontario College and University Library Association.

Pour sa part, l'Avocat général a dirigé un atelier de la Commission de la fonction publique, à Ottawa, sur la divulgation des documents sur les évaluations, c'est-à-dire l'éventualité que des candidats à la fonction publique puissent les demander.

Il y a maintenant de nombreuses personnes qui à la fois connaissent le domaine de l'accès à l'information et possèdent une expérience dans l'exercice de les droits en vertu de la Loi. Les questions que nous posent nos auditoires en témoignent éloquemment.

Demandes de renseignements

Dans nos chiffres concernant les demandes de renseignements, nous englobons les lettres, les appels téléphoniques et les visites personnelles à nos bureaux. Cette année, nous avons reçu plus de 1100 demandes, la plupart par téléphone. Environ 85 pour 100 étaient formulées en anglais, et 15 pour 100, en français.

La diffusion de nos publications est comptabilisée séparément dans nos statistiques. Des particuliers, des organismes juridiques, des institutions gouvernementales, des bibliothèques, des établissements de haut savoir, ainsi que d'autres commissaires et protecteurs du citoyen nous ont demandé des documents. Nous avons distribué, tant au Canada qu'à l'étranger, 461 ensembles de documents composés de brochures, de copies de discours et de nos rapports annuels. Toutes nos publications sont offertes gratuitement.

Nous avons pu répondre à approximativement 75 pour 100 des demandes de renseignements. Environ 21 pour 100 ont dû être référés ailleurs, afin que les réponses soient apportées par les personnes les plus qualifiées. Si l'on tient compte du premier filtrage fait par nos réceptionnistes, le nombre d'interlocuteurs référés ailleurs augmente considérablement. (Nous partageons les services de réception et d'appels sans frais avec le Commissariat à la protection des renseignements personnels.) La désignation de Commissaire à «l'information» génère beaucoup de questions qui n'ont rien à voir avec nos fonctions. Les réceptionnistes s'efforcent de guider les gens vers les organismes appropriés. La plupart du temps, nous leur conseillons de s'adresser à Référence Canada (6 642 en 1989-1990), le service bilingue d'information et d'aiguillage téléphonique de l'administration fédérale. Les numéros à composer, sans frais partout au Canada, figurent dans les pages bleues des annuaires téléphoniques locaux. Pour aider le public, nous en citons les principaux ci-dessous :

ALBERTA
Référence Canada
1-800- 232-9481

Edmonton - 495-4161
(appareil de télécommunications pour sourds)

COLOMBIE-BRITANNIQUE
Référence Canada
1-800-663-1381

Vancouver - 666-2560
(appareil de télécommunications pour sourds)

ILE-DU-PRINCE-EDOUARD
Renseignements de l'île
1-368-5050

MANITOBA
Service de renseignement au public
1-800-282-8060

Winnipeg - 945-4796
(appareil de télécommunications pour sourds)

NOUVEAU-BRUNSWICK
Renseignements Nouveau-Brunswick
1-800-442-4400

NOUVELLE-ECOSSE
Référence Canada
1-426-8092

Halifax - 426-6696
(appareil de télécommunications pour sourds)

ONTARIO
Référence Canada
Indicatif régional 613 et l'Outaouais (Québec)1-800-267-0340

Ottawa - 952-0845
(appareil de télécommunications pour sourds)

Indicatifs régionaux 807 et 705:
1-800-461-1664

North Bay - 476-7788
(appareil de télécommunications pour sourds)

Indicatifs régionaux 416 et 519:
1-800-387-0700

Toronto - 973-8099
(appareil de télécommunications pour sourds)

QUEBEC
Communication Québec

Consulter les pages bleues sous «Communication-Québec»

1-800-361-959ô
(appareil de télécommunications pour sourds)

SASKATCHEWAN
Centre de renseignements gouvernementaux
1-800-667-7160

Regina - 780-7565
(appareil de télécommunications pour sourds)

TERRE-NEUVE - Référence Canada
1-800-563-2432

St. John's - 772-6226
(appareil de télécommunications pour sourds)

TERRITOIRES DU NORD-OUEST - 495-2021
Référence Canada (Alberta) accepte les appels à frais virés provenant des T.-N.-O., indicatif régional 403 seulement.

1-800-267-0340 -
Référence Canada (Ottawa) pour l'indicatif régional 819.

YUKON
Renseignements - Yukon
1-800-661-0408

Nous ne souhaitons pas dissuader les gens de se renseigner au sujet de la Loi sur l'accès à l'information. Tous peuvent nous téléphoner et demander à parler à un enquêteur. Les appels interurbains peuvent être adressés gratuitement au 1-800-267-0441. De plus, nous recevons et expédions des correspondances par télécopieur au (613) 995-1501. Notre adresse postale est la suivante :

Commissariat à l'information du Canada
Pièce 300, Place de Ville, tour «B»
112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

GESTION INTÉGRÉE

La Gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, d'administration, d'informatique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Un nouveau système de contrôle budgétaire informatisé a été mis en place afin d'améliorer le suivi et les rapports relatifs aux engagements financiers et aux dépenses.

Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990*

	Information	Vie Privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	1 585 156	1 794 669	505 526	3 885 351
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	243 000	274 000	79 000	596 000
Transports et communications	36 925	86 040	130 663	253 628
Information	25 133	36 699	2 394	64 226
Services professionnels et spéciaux	595 374	68 916	51 493	715 783
Location	—	2 381	10 588	12 969
Achats de services de réparation et d'entretien	2 185	14 271	4 256	20 712
Services publics, fournitures et approvisionnements	16 064	14 330	37 974	68 368
Acquisition de machines et d'équipement	31 562	38 933	62 031	132 526
Autres dépenses	1 474	3 521	2 711	7 706
TOTAL	**2 536 873**	**2 333 760**	**886 636**	**5 757 269**

*Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1989-1990 traitant des Commissariats.

Le budget des commissariats pour l'année financière 1989-1990 s'élevait à 5 856 000 $ et à 75 années-personnes, soit une augmentation de 765 000 $ et de 6 années-personnes par rapport à 1988-1989. Les dépenses engagées au titre du personnel (4 481 351 $) et des services professionnels et spéciaux (715 783 $) ont représenté plus de 90 pour 100 des fonds décaissés. Le reste, soit (560 135 $) a servi à couvrir les autres dépenses.

Personnel

Avec une augmentation nette de six années-personnes, la nomination pour la première fois d'un Commissaire adjoint à la protection de la vie privée et la venue à terme du mandat d'un Commissaire adjoint à l'information, le programme du personnel a été fort occupé, encore une fois, au cours de 1989-1990. En effet, ce service a procédé à 38 opérations de dotation, y compris celle d'un poste de haute gestion, ainsi qu'à une revue de tous les postes du groupe de l'administration des programmes (PM) rendue nécessaire par l'entrée en vigueur des nouvelles normes de classification. Les commissariats ont également fait l'objet d'une vérification des opérations de dotation par la Commission de la fonction publique.

Administration

Comme conséquence de la croissance de notre organisme et pour répondre aux besoins futurs, nous avons obtenu de nouveaux locaux.

Informatique

Le Commissariat à la protection de la vie privée s'est doté d'un réseau local qui lui permettra d'augmenter sa production de rapports et de documents.

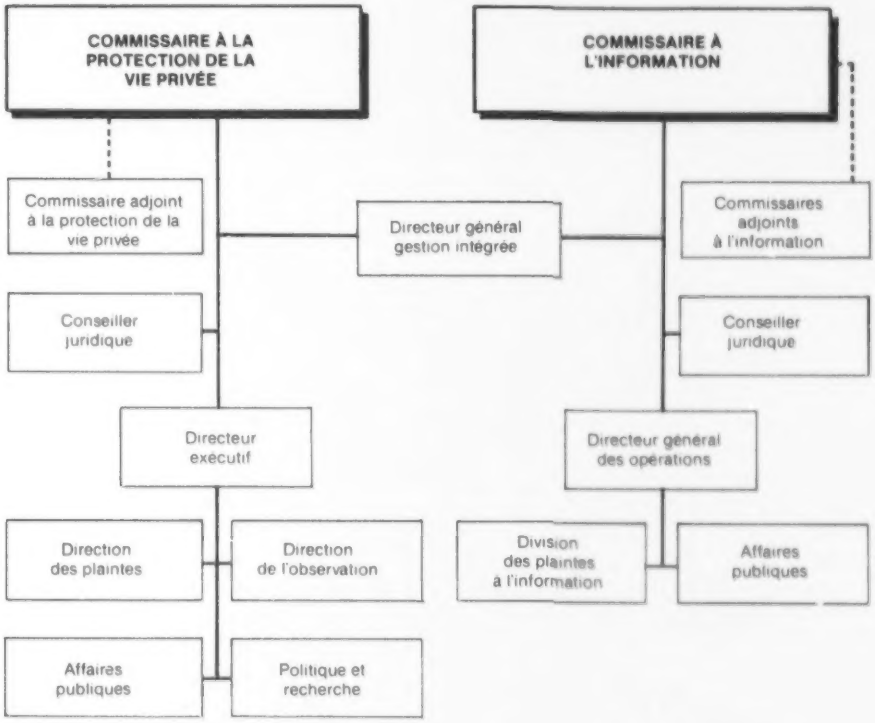
Des travaux préliminaires ont également été entrepris pour tenir compte des changements majeurs au système de gestion des cas, maintenant désuet. Une étude des besoins du système de gestion des cas du Commissariat à l'information a été entreprise.

Les Commissariats ont aussi commencé une nouvelle infrastructure de gestion informatisée, pour répondre à leurs besoins croissants.

Bibliothèque

La bibliothèque dessert les programmes du Commissariat à la protection de la vie privée et du Commissariat à l'information. Le public y a accès pour fins de consultation.

Parmi les services qu'elle offre, citons les prêts inter-bibliothèques, la documentation et la recherche manuelles et automatisées et la tenue de dossiers thématiques de coupures de presse. La bibliothèque acquiert et conserve des documents canadiens et étrangers sur tous les aspects de la liberté d'accès à l'information, du droit à la vie privée, de la protection des données et de la fonction de protecteur du citoyen. Elle tient également des collections importantes de rapports annuels sur l'administration des lois et de rapports annuels des ombudsmen.

L'informatisation des fonctions de la bibliothèque est en cours. Le catalogage interne en direct de notre collection nous permet de produire rapidement et efficacement des bibliographies thématiques, des listes des périodiques reçus et des statistiques sur la diffusion de documents.

ORGANIGRAMME